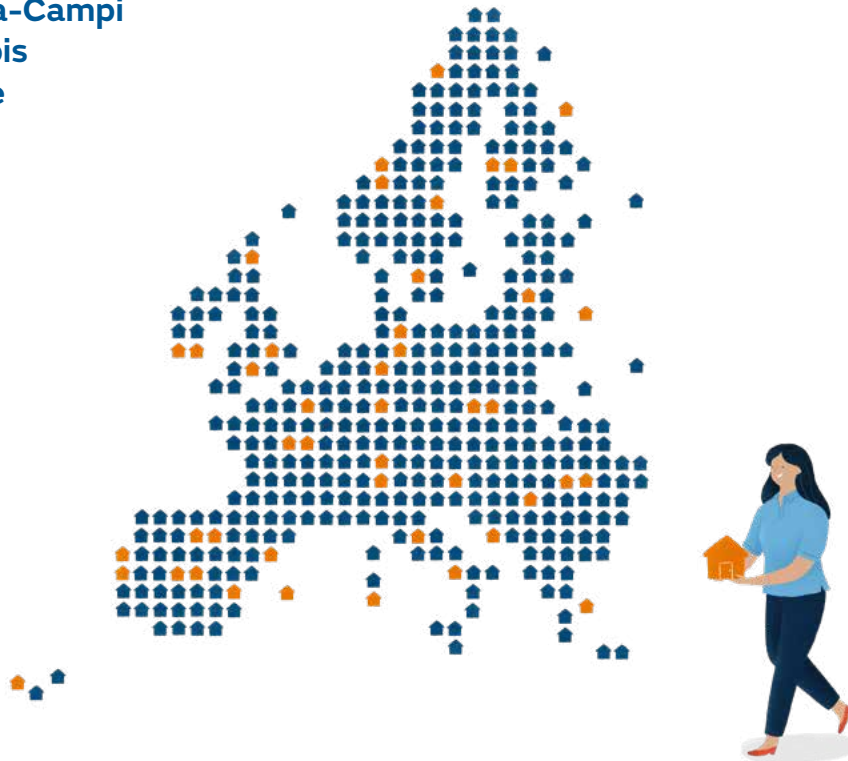


36 Pobreza energética en Europa. Un análisis comparativo

¿Qué hacen los países europeos para afrontar la pobreza energética?

María Teresa Costa-Campi
Elisenda Jové-Llopis
Elisa Trujillo-Baute



CÁTEDRA DE SOSTENIBILIDAD ENERGÉTICA

 **IEB**
Institut
d'Economia
de Barcelona



UNIVERSITAT DE
BARCELONA

Fundación
Naturgy 

Publicaciones de Fundación Naturgy

Guías técnicas de energía y medio ambiente

- 1 Depuración de los gases de combustión en la industria cerámica
- 2 Generación eléctrica distribuida
- 3 La degradación y desertificación de los suelos en España
- 4 El uso del gas natural en el transporte: fiscalidad y medio ambiente
- 5 La protección jurídica de los espacios naturales
- 6 Los jóvenes españoles ante la energía y el medio ambiente. Buena voluntad y frágiles premisas
- 7 La fiscalidad ambiental de la energía
- 8 Las energías renovables en España. Diagnóstico y perspectivas
- 9 Guía de la eficiencia energética en edificios para Administradores de Fincas
- 10 Las tecnologías de la información y las comunicaciones y el medio ambiente
- 11 El papel de los bosques españoles en la mitigación del cambio climático
- 12 Recuperación energética ecoeficiente de residuos. Potencial en España
- 13 El consumo de energía y el medio ambiente en la vivienda en España. Análisis de ciclo de vida (ACV)
- 14 El periodismo ambiental. Análisis de un cambio cultural en España
- 15 La electricidad solar térmica, tan lejos, tan cerca
- 16 Redes energéticas y ordenación del territorio
- 17 Empresa, tecnología y medio ambiente. La aplicación de la norma IPPC en la Comunidad Valenciana
- 18 La contribución del gas natural a la reducción de emisiones a la atmósfera en España
- 19 El CO₂ como recurso. De la captura a los usos industriales
- 20 Casos prácticos de eficiencia energética en España
- 21 La energía de los vegetales. Contribución de las plantas y los microorganismos a la producción de energía
- 22 Las redes eléctricas inteligentes
- 23 La eficiencia energética en el alumbrado
- 24 La energía eólica
- 25 Eficiencia energética en la rehabilitación de edificios
- 26 El almacenamiento de electricidad
- 27 La creación de valor compartido en el sector energético
- 28 Energía y agua
- 29 Re-habilitación exprés para hogares vulnerables. Soluciones de bajo coste
- 30 La calidad del aire en las ciudades. Un reto mundial
- 31 La fiscalidad energética. Sentido, objetivos y criterios de aplicación
- 32 La pobreza energética en España. Aproximación desde una perspectiva de ingresos
- 33 La tarifa del gas. De los costes al precio final
- 34 Los gases renovables. Un vector energético emergente
- 35 Hidrógeno. Vector energético de una economía descarbonizada

Estudios e Informes de energía y medio ambiente

- 1 La descarbonización del mercado energético europeo
- 2 Situación económico-financiera de las principales empresas del Sector Eléctrico en España 2016-2018
- 3 Evolución de las emisiones de gases de efecto invernadero en España 2005-2018
- 4 El sector español del gas natural en números. Informes 2018 y 2019
- 5 El sector eléctrico español en números. Informes 2018 y 2019
- 6 Integración de las Tecnologías Renovables en la Transición energética
- 7 Sector *coupling*. Una Visión Para España
- 8 Cambio climático. Bases científicas y cuestiones a debate
- 9 Carbon pricing. Principales logros en Europa y opciones para una descarbonización profunda
- 10 El gas natural en la industria

Edita
Fundación Naturgy
Avda. San Luís, 77
28033 Madrid

www.fundacionnaturgy.org

1ª edición
© 2020 Fundación Naturgy

ISBN: 978-84-09-25935-9
Depósito legal: M-30335-2020

Impreso en España

Diseño y maquetación: Joan Jubany y Xevi Riera

Reservados todos los derechos. Está prohibido, bajo las sanciones penales y el resarcimiento civil previstos en las leyes, reproducir, registrar o transmitir esta publicación, íntegra o parcialmente, por cualquier sistema de recuperación y por cualquier medio, sea mecánico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia o por cualquier otro, sin la autorización por escrito de la Fundación Naturgy.



Este libro se ha impreso utilizando papel estucado de 125 gramos con certificación forestal PEFC de la Asociación Española para la Sostenibilidad Forestal

Pobreza energética en Europa. Un análisis comparativo

**¿Qué hacen los países europeos
para afrontar la pobreza energética?**

Autoras:

María Teresa Costa-Campi

Elisenda Jové-Llopis

Elisa Trujillo-Baute

Colaboradores:

Oliver Kaltenegger

Jordi Planelles Cortés

Contenidos

1. Introducción	11
2. Marco institucional y conceptual	23
2.1. Marco institucional	25
2.1.1. Derechos fundamentales	25
2.1.2. Objetivos de desarrollo sostenible	25
2.1.3. Unión Europea	26
2.2. Marco conceptual	31
2.2.1. Ingreso	32
2.2.2. Gasto	33
2.2.3. Conductual	35
3. Alemania	39
3.1. Contexto	40
3.1.1. Situación en los estados federales	43
3.2. Ingreso	47
3.2.1. Iniciativas públicas	47
▪ Seguro básico	47
▪ Ley de ayuda a la vivienda	50
▪ Protección adicional	52
3.2.2. Iniciativas privadas y sociales	53
▪ Tarifa social	53
3.3. Gasto	54
3.3.1. Iniciativas públicas	54
▪ Disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta	54
▪ Programas de la Oficina Federal de Economía y Control de Exportaciones	55
▪ Programas del Instituto de Crédito para la Reconstrucción	56
3.3.2. Iniciativas privadas y sociales	57
▪ Programa del comercializador de energía Rheinenergie	57
▪ Programa del comercializador de energía Wuppertaler Stadtwerke	57

3.4. Conductual.....	58
3.4.1. Iniciativas públicas.....	58
▪ Programas de asesoramiento Renania del Norte-Westfalia combate la pobreza energética.....	58
▪ Proyecto de ahorro de energía de la ciudad de Nuremberg.....	59
3.4.2. Iniciativas privadas y sociales.....	61
▪ Verificación de ahorro de energía.....	61
4. España.....	65
4.1. Contexto.....	66
4.2. Ingreso.....	71
4.2.1. Iniciativas públicas.....	71
▪ Bono social eléctrico.....	71
▪ Bono térmico.....	80
▪ Protección adicional.....	82
4.3. Gasto.....	83
4.3.1. Iniciativas públicas.....	84
▪ Programa de rehabilitación energética de edificios.....	84
▪ Estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España.....	87
▪ Planes estatales de vivienda.....	88
▪ Futuras líneas de actuación.....	89
4.3.2. Iniciativas privadas.....	90
▪ Fondo solidario de rehabilitación energética – Fundación Naturgy.....	90
4.4. Conductual.....	92
4.4.1. Iniciativas públicas.....	92
▪ Visibilidad del problema.....	92
▪ Comparador de ofertas de energía.....	93
▪ Futuras líneas de actuación.....	93
4.4.2. Iniciativas privadas y sociales.....	94
▪ Provisión de información.....	94
5. Francia.....	99
5.1. Contexto.....	100

5.2. Ingreso	108
5.2.1. Iniciativas públicas	108
▪ Cheque de energía	108
▪ Tregua de invierno.....	110
▪ Fondos de solidaridad para la vivienda	110
▪ Ayudas financieras distribuidas por los municipios.....	111
5.2.2. Iniciativas privadas y sociales	112
▪ Cáritas.....	112
▪ Programa ENGIE contra la pobreza energética	113
5.3. Gasto	113
5.3.1. Iniciativas públicas	117
▪ Programa vivir mejor	117
▪ Programa <i>MaPrimeRénov</i>	119
▪ Auditorías energéticas.....	121
▪ Certificados de ahorro de energía.....	122
▪ Préstamo ecológico a tasa cero.....	125
▪ IVA reducido	125
5.4. Conductual.....	126
5.4.1. Iniciativas privadas	126
▪ Provisión de información por parte de las empresas energéticas	126
▪ Plataforma datos ENEDIS.....	126
6. Portugal	129
6.1. Contexto	130
6.2. Ingreso	137
6.2.1. Iniciativas públicas	137
▪ Tarifa social eléctrica	137
▪ Tarifa social gas natural.....	140
▪ Protección adicional.....	143
6.3. Gasto	143
6.3.1. Iniciativas públicas	143
▪ Eficiencia energética	143
· Fondo de eficiencia energética.....	143
· Programa para la rehabilitación urbana	144
· Plan de promoción de eficiencia en el consumo de energía eléctrica - Tangible ...	145
▪ Energías renovables	149

6.4. Conductual.....	149
6.4.1 Iniciativas públicas.....	150
▪ Plan de promoción de eficiencia en el consumo de energía eléctrica - Intangible.....	150
▪ Comparador de ofertas de energía.....	152
6.4.2. Iniciativas privadas y sociales.....	153
▪ Topten.....	153
▪ Otros comparadores de ofertas de energía.....	153
7. Reino Unido.....	155
7.1. Contexto.....	156
7.1.1. Inglaterra.....	158
7.1.2. Escocia.....	161
7.1.3. Gales.....	164
7.1.4. Irlanda del Norte.....	166
7.2. Ingreso.....	168
7.2.1. Iniciativas públicas.....	168
▪ Descuento de calefacción en el hogar.....	168
▪ Prestación de calefacción en invierno.....	170
▪ Pago por clima frío.....	170
▪ Precio máximo de energía.....	171
7.2.2. Iniciativas privadas.....	173
▪ Red de seguridad energética.....	173
7.3. Gasto.....	173
7.3.1. Iniciativas públicas.....	174
▪ Obligaciones de las compañías energéticas.....	174
· Calor asequible.....	175
▪ Esquema de extensión de red para pobres energéticos.....	177
▪ Estándar mínimo de eficiencia.....	178
▪ Hogares cálidos regionales.....	179
▪ Incentivo de calor renovable.....	181
▪ <i>Feed-in tariff</i>	182
7.4. Conductual.....	183
7.4.1 Iniciativas público-privadas.....	183
▪ Gran red de ahorro de energía.....	183
· Mejor oferta energética.....	184

8. Análisis comparativo de las medidas contra la pobreza energética	187
8.1. Perspectiva temporal	191
8.2. Orientación estratégica	194
8.3. Elementos de diseño e implementación	196
8.3.1. Quién es el beneficiario	196
8.3.2. Cómo se accede a la ayuda	197
8.3.3. Cuánto se percibe	199
8.3.4. Diseño institucional y origen de los fondos	201
8.3.5. Cuándo se implementan las medidas	207
8.4. Una mirada hacia el futuro	217
9. Consideraciones finales	221
9.1. Reflexiones generales	223
9.2. Medidas de emergencia en tiempos de pandemia COVID-19	230
Referencias	235
Anexo I. Indicadores macroeconómicos Alemania	241

1.

Introducción

A lo largo de los últimos años, el concepto de pobreza energética ha ido adquiriendo mayor notoriedad en el seno de la Unión Europea. De ahí que este fenómeno se haya situado en el epicentro del debate de economistas, responsables políticos y de la sociedad en general (Figura 1.1 y Figura 1.2). La voluntad unánime de defender unos derechos energéticos básicos que permitan garantizar una vida saludable y digna entre la ciudadanía ha posicionado la lucha contra la pobreza energética en la configuración del nuevo modelo energético europeo basado en la descarbonización, la sostenibilidad y el empoderamiento de los consumidores como actores claves de una transición energética justa.

Si bien es cierto que desde el inicio de la crisis económica de 2007 la cantidad de hogares europeos incapaces de mantener la vivienda en unas condiciones adecuadas de temperatura ha sido significativa, la pandemia de Covid-19 y la crisis económica actual no han hecho más que agudizar esta situación debido, principalmente, a dos grandes factores. Por un lado, a la reducción significativa de los ingresos de las familias a raíz de la paralización de la economía y la fuerte contracción en el mercado laboral y, por otro lado, a las recomendaciones de las autoridades sanitarias a pasar cada vez más tiempo dentro de los hogares a consecuencia de los confinamientos domiciliarios, así como el nuevo impulso del teletrabajo. Esta combinación de factores empeora los problemas habituales relacionados con la pobreza energética ya que

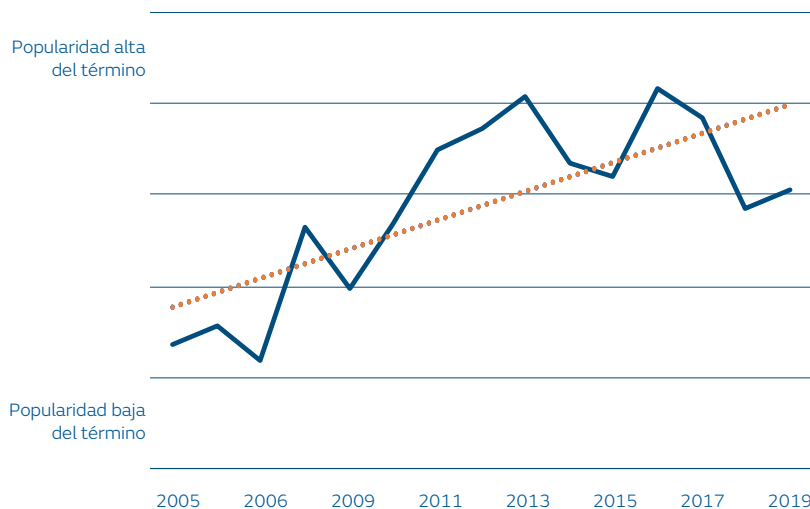


Figura 1.1.

Popularidad de las consultas de búsqueda del término “pobreza energética”.

Fuente: Fuente: Google Trends, 2020

Nota: el volumen de búsqueda hace referencia a los cinco países del ámbito de estudio de este informe (Alemania, España, Francia, Portugal y Reino Unido).

Número de artículos por año sobre pobreza energética en Web-of-Science (en todo el mundo).

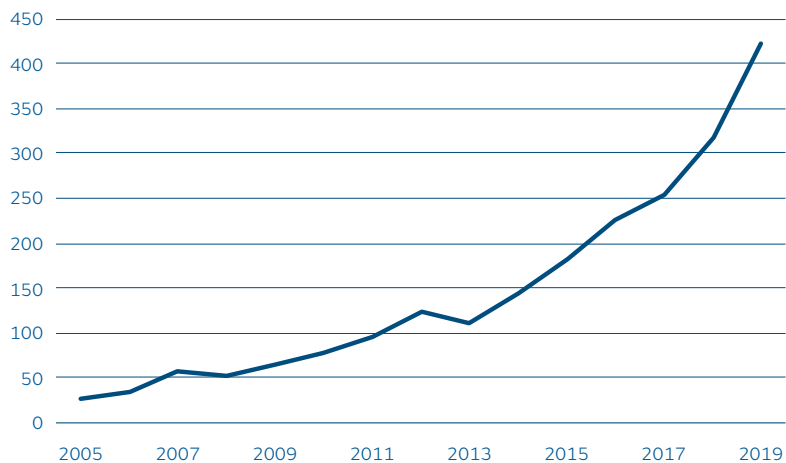
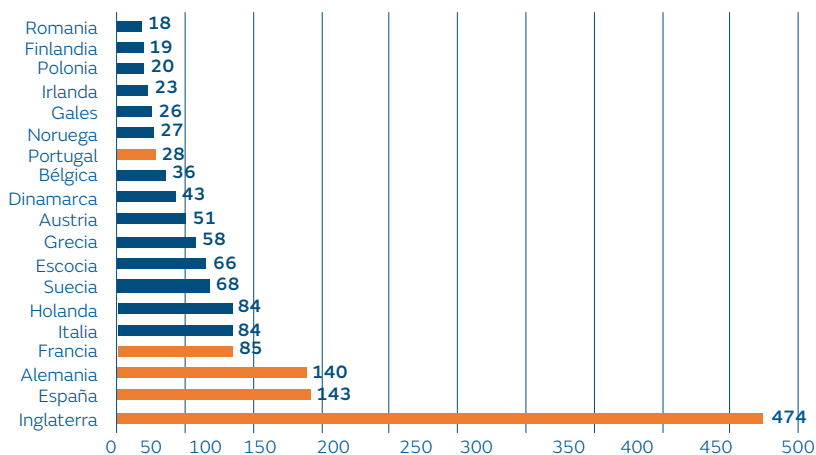


Figura 1.2.
Evolución de la pobreza energética en el ámbito académico.

Fuente: Web-of-Science, 2020¹

Ubicaciones geográficas más comunes de los autores de artículos sobre pobreza energética que tienen más de quince publicaciones (2005-2019).



1. Web-of-Science es un servicio en línea de información científica que facilita el acceso a las principales bases de datos bibliográficas en las que aparecen citas de artículos de revistas científicas, libros y otros tipos de material impreso que abarcan todos los campos del conocimiento académico.

aumenta la dificultad para pagar las facturas energéticas y la incomodidad de vivir en hogares que experimentan niveles inadecuados de servicios energéticos esenciales. Sin lugar a duda, la coyuntura económica actual ha logrado tener todavía más presente la problemática de la pobreza energética y sus consecuencias convirtiendo la energía en un vehículo imprescindible para la participación social. En tiempos de confinamientos y cuarentenas, el acceso a la energía ha sido indispensable en múltiples acciones cotidianas que hasta el momento de estallar la pandemia no eran tan latentes, desde encender televisiones para poder estar informados del estado de la pandemia, hasta cargar dispositivos tecnológicos para seguir conectados con amigos y familiares, con el trabajo o la escuela y evitar así la exclusión social.

A pesar de avanzar hacia unas políticas energéticas europeas dónde la idea de la defensa de los derechos energéticos de la ciudadanía se está conformando como visión dominante para mitigar la pobreza energética, no existe una solución común en toda la Unión Europea. Las herramientas impulsadas por los distintos territorios en su acción contra la pobreza energética en los últimos años y especialmente contra la pandemia actual, así como su intensidad y alcance, han sido múltiples (Bouzarovski y Thomson, 2020; Mastropietro et al., 2020). En estas circunstancias, es necesario comprender el fenómeno de la pobreza energética e identificar a las personas que la sufren en primera instancia para poder determinar el grado de adecuación de las políticas existentes y los cambios necesarios

para hacer frente a la pobreza energética en Europa en un contexto de crisis sin precedentes.

En este sentido, el objetivo principal de este informe es la identificación y el análisis comparativo de diferentes programas nacionales para abordar la pobreza energética. En particular, se examinan con profundidad las principales iniciativas implementadas para mitigar la pobreza energética en cinco países europeos: Alemania, España, Francia, Portugal y Reino Unido. Con este estudio de casos por país se pretende encontrar nuevas evidencias al análisis de la situación de la pobreza energética en el contexto europeo y, a su vez, proponer un decálogo de recomendaciones en el que se recojan las prioridades necesarias y estratégicas para avanzar hacia la erradicación de esta problemática.

OBJETIVO PRINCIPAL DEL ESTUDIO

Identificación y análisis comparativo de las principales medidas para abordar la pobreza energética en un contexto europeo.

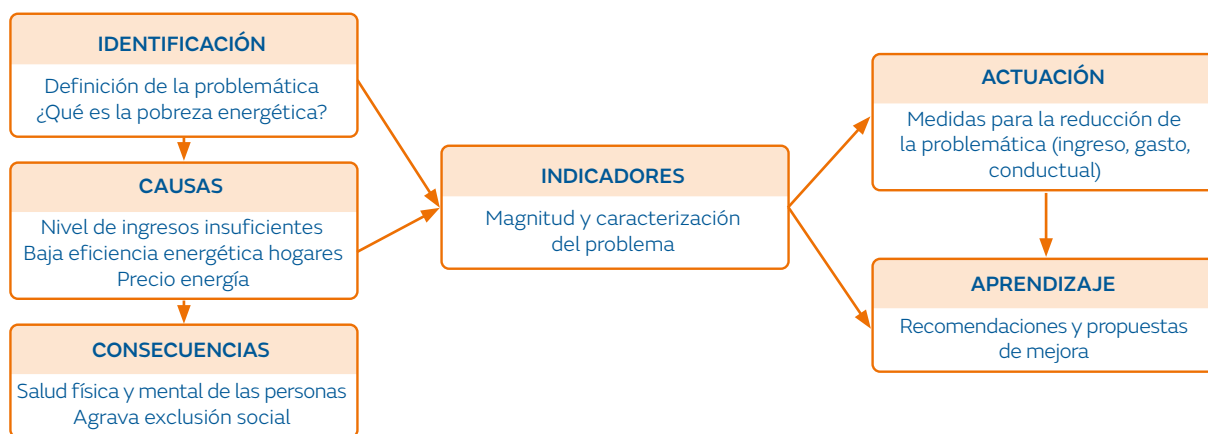
Países analizados:



ALEMANIA ESPAÑA FRANCIA PORTUGAL REINO UNIDO

Figura 1.3.

Pasos para abordar la pobreza energética.



Fuente: Elaboración propia

Ahora bien, dar respuesta a los casos de pobreza energética requiere, en primer lugar, definir de manera precisa el concepto de pobreza energética dado que este va a permitir, por un lado, delimitar y cuantificar la magnitud del problema en los distintos territorios y, por otro, determinar sus causas y consecuencias principales. Y es que una definición incorrecta del problema puede llevar a encontrar soluciones no idóneas. A su vez, esta información facilitará la identificación de mejoras en las medidas puestas en marcha por distintos organismos, así como el diseño de posibles nuevas vías de acción para paliar la problemática de la pobreza energética (Figura 1.3).

A continuación, en este apartado se introducen brevemente los tres elementos básicos que giran en torno a la pobreza energética –identificación,

causas y consecuencias– para entender las claves del problema. Paralelamente, se presenta la situación actual de la pobreza energética en un contexto europeo.

El concepto de pobreza energética surgió en Reino Unido a principios de los años 90 con la publicación del libro *“Fuel Poverty: from cold homes to affordable warm”* por la investigadora Brenda Boardman (Boardman, 1991). En ese momento, se propuso una definición basada en los ingresos y los patrones de gasto energético de los hogares británicos, en concreto, aquellos hogares cuyo gasto energético excedía el 10% de sus ingresos eran considerados hogares en situación de pobreza energética. Por lo tanto, se trataba de un problema de asequibilidad, es decir, de la capacidad de un hogar para hacer frente a su factura energética y no de

un problema de accesibilidad a la energía (interpretación utilizada en países en vías de desarrollo). Tradicionalmente, las definiciones de pobreza energética han estado estrechamente relacionadas con los niveles de confort térmico durante el invierno dada las características climáticas del Reino Unido, territorio donde se configuró el concepto y la primera literatura especializada. Sin embargo, con el devenir de los años, la definición se ha ampliado más allá de ser considerado un problema de pago vinculado a la factura en concepto de calefacción y se ha redefinido como la incapacidad del hogar para satisfacer las necesidades básicas de confort en el hogar a partir del consumo de energía.

En términos generales, la pobreza energética es entendida como aquella situación en la que se encuentra un hogar cuando no puede acceder a una cantidad de servicios energéticos adecuados y suficientes para el desempeño de una vida digna y a precios razonables. A partir del trabajo de Boardman, las grandes líneas de investigación se han centrado en refinar la definición de pobreza energética y en la cuantificación del problema a través de la búsqueda de indicadores mejorados, para en última instancia, plantear soluciones de política pública y fomentar iniciativas privadas y sociales para luchar contra la pobreza energética.

A pesar de no existir un consenso absoluto sobre la definición de pobreza energética, si se ha observado a lo largo de los años que esta problemática se puede visibilizar en los hogares a través de distintas formas. Desde la incapacidad de mantener la vivienda a una temperatura adecuada, pasando por el

retraso en el pago de las facturas energéticas hasta la realización de un gasto energético significativamente bajo o desproporcionado respecto al nivel de ingresos.

Entre las principales causas por las que se produce una situación de pobreza energética, la literatura especializada resalta un nivel de ingresos insuficientes para hacer frente a los gastos energéticos como primer factor determinante. Todas las definiciones propuestas en la literatura de pobreza energética coinciden en que los bajos niveles de renta de un hogar tienen un impacto directo sobre esta problemática (Costa-Campi et al., 2020; Legendre y Ricci, 2015; Primc et al., 2019). Paralelamente a los factores de ingreso, la pobreza energética como problema multidimensional también se encuentra estrechamente relacionada a otro tipo de factores vinculados al gasto que incluyen el nivel de eficiencia energética de los hogares y los precios de la energía (Figura 1.4). Desde el punto de vista de la eficiencia energética, una vivienda ineficiente en energía incrementa considerablemente su consumo energético para lograr una temperatura óptima y, por consiguiente, presenta un mayor gasto energético que afrontar. Así pues, las actuaciones orientadas a mejorar la eficiencia energética de las viviendas y el comportamiento energético del consumidor permiten una reducción de consumo energético y, por ende, de la facturación energética. En este sentido, la Unión Europea ha posicionado el objetivo de la eficiencia energética como uno de los ejes primordiales de la estrategia energética europea y, en particular, la rehabilitación del parque inmobiliario en segmentos que sufren pobreza energética. Asimismo, otro factor



Nivel de ingresos
insuficientes



Vivienda ineficiente
en energía



Precio de la
energía

Figura 1.4.

Principales causas de la pobreza energética.

Fuente: Elaboración propia

causante de la pobreza energética son los precios de la energía. Es evidente que existe una correlación positiva entre los aumentos en los precios de bienes y servicios energéticos y la probabilidad de que los hogares tengan que destinar mayor parte de su renta para hacer frente al gasto en energía, elemento más de la cesta de necesidades básicas de los hogares.

Desde el punto de vista de las consecuencias, la pobreza energética tiene serios impactos en la salud de las personas, la degradación de los edificios y el medio ambiente. Distintos estudios muestran que residir en viviendas con temperaturas inadecuadas tiene efectos adversos en la salud de las personas. Las malas condiciones de habitabilidad pueden afectar principalmente al sistema cardiovascular y respiratorio, agravar enfermedades osteoarticulares y reumatológicas y aumentar el uso de servicios médicos. De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud, temperaturas interiores con carácter prolongado por debajo de 18 °C o superiores por encima de 24 °C pueden aumentar la probabilidad de sufrir riesgos para la salud física y mental de los ocupantes de un hogar (Recalde et al., 2019; Thomson et al., 2017).

A este conjunto de factores directos de la pobreza energética sobre la salud de las personas hay que sumarle también una serie de efectos indirectos que afectan a la calidad de vida y el bienestar de las personas. Desde el dilema que incurren los hogares en situación de pobreza al verse expuestos a elegir entre dedicar recursos a mantener el hogar a una temperatura adecuada o a otros recursos esenciales de la vida diaria, hasta una situación de estigma y aislamiento social que dificultan la integración de las personas o una mayor probabilidad de sufrir absentismo escolar y laboral consecuencia de un peor estado de salud e higiene derivado de padecer temperaturas no idóneas en el hogar.

Una vez determinado el concepto de pobreza energética y sus principales factores determinantes y consecuencias, es necesario cuantificar el problema para poder llevar a cabo un correcto diagnóstico, de forma tal que los responsables políticos dispongan de la información adecuada para evaluar la dimensión del problema y tratar de aportar soluciones. A la hora de calcular el número de personas en situación de pobreza energética la literatura destaca dos grandes enfoques. Por un lado, existe el enfoque objetivo basado en el gasto

energético e ingresos del hogar donde a través de la definición de una serie de umbrales de gasto energético e ingresos se estima la

situación energética de un hogar. A continuación, se presentan los indicadores objetivos más utilizados en la literatura especializada:

<p>UMBRAL DEL 10%</p>	<p>Indicador más ampliamente utilizado por la facilidad de implementación, cálculo y comunicación a terceros. Este indicador fue introducido por la investigadora Boardman en sus trabajos iniciales en Reino Unido y se considera que un hogar es pobre energético cuando dedica más del 10% de la renta a pagar unos servicios energéticos adecuados. No obstante, presenta una serie de desventajas ya que no captura correctamente la incidencia de la renta del hogar en la pobreza energética arrojando una elevada proporción de falsos positivos. Además, es un indicador muy sensible a cambios en los precios de la energía.</p>
<p>2M</p>	<p>Este indicador determina que los hogares cuyo gasto en energía es superior a un umbral determinado como pobre energético, en general, la medida más utilizada para determinar el umbral es la media y la mediana del gasto energético. En este sentido, un hogar es pobre energético si su gasto se encuentra por encima del doble de la media o la mediana del gasto en energía de todos los hogares. Se trata de un indicador que permite identificar hogares con un gasto desproporcionado y, por ende, con baja eficiencia energética. A diferencia del indicador anterior, el umbral puede cambiar cada año en función del comportamiento agregado.</p>
<p>LOW INCOME HIGH COST (LIHC)</p>	<p>Con el propósito de dar una respuesta a las limitaciones del indicador del 10% surge en Reino Unido también este indicador (Hills, 2012). De acuerdo con esta solución superior, un hogar es identificado como pobre energético si su ingreso se encuentra por debajo de un determinado umbral de pobreza y su gasto energético se ubica por encima de un umbral energético. Este indicador captura mejor que el indicador del 10% el impacto de la renta de los hogares en la pobreza energética. No obstante, también destaca por su mayor complejidad de cálculo y de comunicación, a su vez, al ser un indicador doblemente relativo dificulta aislar las causas y efectos al analizar series temporales.</p>
<p>INGRESO MÍNIMO ESTÁNDAR (MIS)</p>	<p>Este indicador hace referencia al ingreso mínimo necesario para cubrir los costes energéticos una vez afrontados el resto de los gastos del hogar. Según este indicador, un hogar se encuentra en situación de pobreza energética si no logra hacer frente a sus gastos energéticos una vez que le restan los gastos mínimos para vivir. La mayor dificultad que presenta el cálculo de este indicador radica en poder definir un umbral objetivo del ingreso mínimo para cada país.</p>

Tabla 1.1.

Indicadores primarios de la pobreza energética de acuerdo con el Observatorio Europeo de Pobreza Energética.

Indicadores objetivos	Gasto desproporcionado (2M): porcentaje de hogares cuyo gasto energético en relación con sus ingresos es más del doble de la mediana nacional
	Pobreza energética escondida (HEP): porcentaje de los hogares cuyo gasto energético absoluto es inferior a la mitad de la mediana nacional
Indicadores subjetivos	Incapacidad para mantener la vivienda a una temperatura adecuada: porcentaje de la población que no puede mantener su vivienda a una temperatura adecuada
	Retraso en el pago de las facturas: porcentaje de población que tiene retrasos en el pago de facturas de los suministros de la vivienda

Fuente: Observatorio Europeo de la Pobreza Energética.

Por otro lado, existe también el enfoque subjetivo basado en las propias percepciones y declaraciones del hogar. Desde la Unión Europea, con la colaboración de los institutos de estadísticas de los Estados miembros, se compila información por medio de encuestas homogeneizadas con cierta periodicidad para poder cuantificar y comparar la pobreza energética entre territorios. En concreto, la Encuesta de condiciones de vida recoge dos preguntas estrechamente vinculadas sobre este fenómeno. Mientras que la primera pregunta hace referencia a si se puede mantener el hogar a una temperatura adecuada, la segunda examina si se han experimentado retrasos en alguno de los pagos de suministros de la vivienda debido a dificultades económicas

Como se ha visto anteriormente, la pobreza energética es un fenómeno multidimensional, lo que hace que se necesiten varios indicadores para capturar sus múltiples manifestaciones.

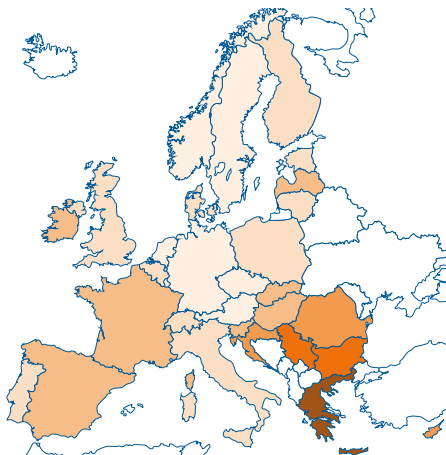
En esta línea se posiciona el Observatorio Europeo de la Pobreza Energética con su reciente propuesta del uso de cuatro indicadores primarios además de un conjunto de indicadores secundarios sobre factores estructurales y aspectos complementarios de la problemática de la pobreza energética, entre ellos, precios de la energía, aspectos de la vivienda, etiquetado energético de la vivienda o tasas de riesgo de pobreza (Tabla 1.1).

Por último, se presenta una fotografía de la pobreza energética de acuerdo con los cuatro indicadores propuestos por el Observatorio Europeo de la Pobreza Energética (Figura 1.5). En primer lugar, se observa que cada indicador muestra una realidad diferente debido a que cada uno de ellos recoge aspectos ligeramente distintos de la pobreza energética y, por consiguiente, miden dimensiones diferentes. En segundo lugar, los mapas confirman importantes desigualdades en la incidencia de

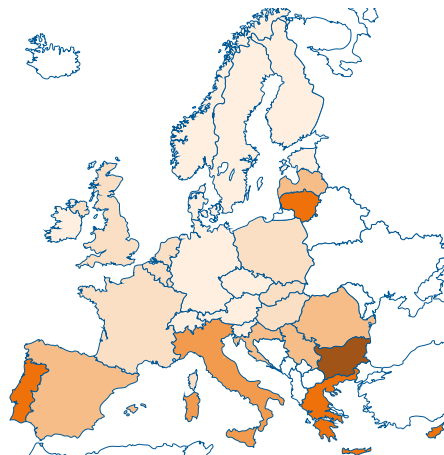
Figura 1.5.

Panorámica de la pobreza energética.

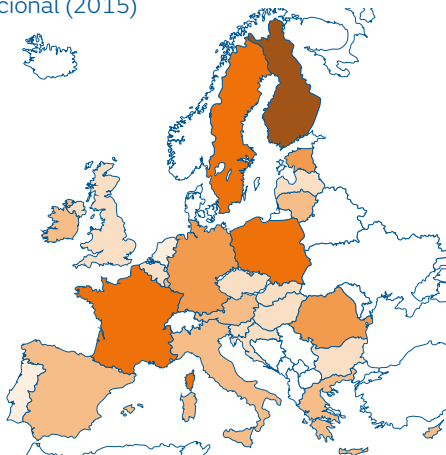
Porcentaje de población que declara retrasos en el pago de sus facturas (2018)



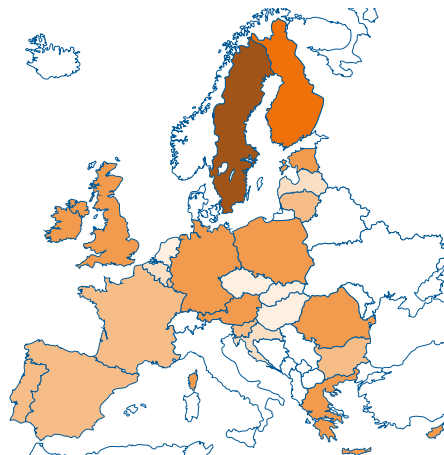
Porcentaje de población que declara tener su vivienda a una temperatura inadecuada (2018)



Porcentaje de hogares cuyos gastos en energía en relación con sus ingresos es más del doble de la mediana nacional (2015)



Porcentaje de población cuyos gastos en energía es inferior a la mitad de la mediana nacional (2015)



Fuente: Observatorio Europeo de Pobreza Energética

la pobreza energética entre territorios debido a una serie de factores como por ejemplo la propia estructura económica y social del país, las características del parque de viviendas, las condiciones climáticas o el modelo energético. Esta heterogeneidad territorial hace necesario llevar a cabo un análisis detallado de la pobreza energética en cada país para poder comprender de primera mano qué herramientas son las más idóneas para paliarla. De acuerdo con los indicadores subjetivos, los países nórdicos, a pesar de tener inviernos más severos, muestran niveles de pobreza energética menores que los países del sureste de la Unión Europea. En cambio, los indicadores objetivos indican elevados niveles de incidencia en países menos afectados según el criterio subjetivo como Suecia o Finlandia. Divergencias que pueden venir explicadas por las diferencias metodológicas en cada uno de los enfoques.

Si bien es cierto que establecer un indicador para medir la pobreza energética no es una tarea fácil, sí parece evidente que independientemente del indicador que se adopte, esta problemática es clara en numerosos países y, por consiguiente,

las estadísticas y los estudios en materia de pobreza energética continúan siendo vitales para poder diseñar políticas y propuestas para combatirla.

Después de esta introducción general de la pobreza energética y el panorama de la problemática en la Unión Europea se presenta tanto el marco institucional internacional y europeo que comparten los países considerados en el estudio para mitigar la pobreza energética, así como las medidas para proteger a los consumidores en situación de vulnerabilidad energética desde el punto de vista del ingreso, el gasto y la conducta. A continuación, se realiza un análisis exploratorio de las principales medidas llevadas a cabo en cada uno de los cinco países seleccionados para dar respuesta a este fenómeno. Posteriormente, el informe plantea un riguroso análisis comparativo de las distintas experiencias europeas para determinar qué lecciones se pueden aprender. Finalmente, en el último apartado se exponen las principales conclusiones y se plantean las recomendaciones de política pública extraídas del estudio.

2. Marco institucional y conceptual

2.1. Marco institucional

- 2.1.1. Derechos fundamentales
- 2.1.2. Objetivos de desarrollo sostenible
- 2.1.3. Unión Europea

2.2. Marco conceptual

- 2.2.1. Ingreso
- 2.2.2. Gasto
- 2.2.3. Conductual

PRINCIPALES MARCOS DE REFERENCIA PARA ABORDAR LA POBREZA ENERGÉTICA



A nivel internacional:

- ✓ Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)
- ✓ Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)
- ✓ Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)



A nivel europeo:

- ✓ Paquete de energía limpia para todos los europeos
- ✓ Directivas sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural
- ✓ Observatorio Europeo de la Pobreza Energética
- ✓ Pacto Verde Europeo



A nivel nacional:

- ✓ Estrategias nacionales de lucha contra la pobreza energética
- ✓ Planes nacionales integrados de energía y clima

El alcance, tipo y desarrollo de las políticas públicas y, en general, de las iniciativas y actuaciones para mitigar la pobreza energética se encuentran condicionados en gran medida por el marco institucional en el que se aplican. Es por lo tanto de gran importancia para el análisis descriptivo y comparativo que se plantea en este estudio aplicado a diferentes ámbitos geográficos, conocer las principales características del marco institucional común, como parte fundamental del contexto en el que se desenvuelven tanto las iniciativas para afrontar el problema como la propia pobreza energética. Por ello, en la primera parte de este apartado se describe el marco institucional internacional y europeo que comparten los países considerados en este estudio.

La Unión Europea constituye el marco de referencia común a los cinco países de interés. Dentro de ella existen múltiples medidas para proteger a los consumidores vulnerables que permiten apoyar el consumo de energía para uso doméstico. Estas medidas actúan a través de su impacto en las condiciones de renta, gasto y conductuales de los hogares. El análisis descriptivo y comparativo de las diferentes políticas, medidas e iniciativas que se presenta en este estudio se vertebra en torno a estos tres mecanismos de acción, que se describen en detalle dentro del marco conceptual presentado en la segunda parte de este apartado.

2.1. Marco institucional

El contexto institucional, vinculado en gran medida al marco normativo, establece las condiciones básicas sobre las cuales se asientan el alcance y el desarrollo de las políticas públicas. En el caso de la pobreza energética, existen múltiples ámbitos en los cuales se manifiesta la presencia de este problema como parte relevante de la conciencia pública, que se plasma a través de los desarrollos regulatorios e institucionales. A continuación, se describe el contexto institucional común para los países incluidos en este estudio en lo que respecta a garantizar la existencia de condiciones adecuadas para el acceso a la energía y, por lo tanto, a la erradicación de la pobreza energética. Este contexto se plantean tres niveles dentro del ámbito supranacional: los derechos fundamentales, los objetivos de desarrollo sostenible y la legislación de la Unión Europea.

2.1.1 Derechos fundamentales

En el ámbito supranacional, la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) establece, por primera vez, los derechos fundamentales que deben protegerse a nivel global reconociendo que *“toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios”*. De aquí se infiere

por primera vez, aunque de manera indirecta, el derecho a la energía como parte del derecho a un nivel de vida adecuado.

Posteriormente, el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) reconoce el *“derecho al acceso a energía para la cocina, la iluminación y la calefacción”* y defiende que *“los gastos derivados del uso del hogar deberían ser de un nivel que no impida ni comprometa la satisfacción de otras necesidades básicas”*. Son estos elementos los que constituyen la esencia del ordenamiento internacional sobre la pobreza energética. Esencia que se complementa con la institución del derecho a la electricidad como un derecho de alcance universal² y el derecho al uso de la electricidad con la obligación de los Estados a garantizar el disfrute de la energía eléctrica³.

2.1.2 Objetivos de desarrollo sostenible

Más allá de los derechos fundamentales, la reducida consideración que las autoridades internacionales han prestado a la globalidad de la problemática energética en las últimas décadas ha quedado plasmada en el hecho de que en el predecesor de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio adoptados en el año 2000, no se citaba, ni siquiera de forma indirecta, a la energía (Naciones Unidas, 2015).

2 Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979).

3 Declaración sobre la Utilización del Progreso Científico y Tecnológico en Interés de la Paz y el Beneficio de la Humanidad (1975).

A pesar de lo anterior, es importante destacar el creciente reconocimiento de la pobreza energética entre los gobiernos y demás actores en pro del desarrollo, así como sus vínculos con otros desafíos, incluida la igualdad de género, la salud y la educación, que han llevado a la adopción de nuevos objetivos que sí consideran la problemática de la pobreza energética. Así, en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas adoptada el año 2015 existen dos objetivos vinculados de forma directa e indirecta con la pobreza energética. En primer lugar, actuando de forma indirecta por el efecto que la pobreza energética tiene sobre la salud, el ODS número 3 “salud y bienestar” según el cual para la consecución de todos los ODS es fundamental garantizar una vida saludable y promover el bienestar universal. En segundo lugar, actuando en forma directa sobre la problemática, el ODS número 7 “energía asequible y no contaminante” considera esencial el acceso asequible a la energía y califica la energía sostenible como una oportunidad, que transforma la vida, la economía y el planeta. De forma tal que, a partir del objetivo de garantizar el acceso a energía asequible, confiable, sostenible y moderna para todos en 2030, se integra la erradicación de la pobreza energética con la acción sobre el cambio climático a través de objetivos para aumentar el uso de energía renovable y eficiente a nivel mundial.

2.1.3 Unión Europea

Conscientes de la necesidad de seguir avanzando en abordar el riesgo de la pobreza energética, desde una perspectiva del ámbito público, uno de los avances políticos más importantes en tiempos recientes ha sido el reconocimiento explícito por parte de las diversas instituciones de la Unión Europea de la necesidad de considerar las consecuencias sociales al configurar la política de clima y energía, ahora y en el futuro.

La articulación de la política energética europea actual persigue un modelo energético sostenible, descarbonizado y dirigido al consumidor, en donde el acceso a la energía se erige como un derecho del ciudadano. La lucha contra la pobreza energética a través de las estrategias nacionales, que de forma integral consideren diversas actuaciones en curso y previstas para tal fin, permite garantizar el ejercicio efectivo de ese derecho para todos los ciudadanos.

A nivel de la Unión Europea, donde deben enmarcarse los casos analizados en este estudio, tanto la Directiva 2009/72/CE sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad, como la Directiva 2009/73/CE sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural establecieron la base normativa para la lucha contra la pobreza energética. Estas normativas impulsan a los Estados miembros a afrontar la pobreza energética y su impacto social con el fin de reducir el número de personas que sufren dicha situación desde un enfoque integrado con la política social que permita garantizar el suministro de energía a

los consumidores vulnerables. Desde el punto de vista sectorial la Comisión Europea ha adoptado varias iniciativas vinculadas con la pobreza energética, en particular, es relevante señalar aquellas que se refieren a la eficiencia energética de los edificios.

En el contexto europeo actual las actuaciones en materia de pobreza energética se enmarcan en un conjunto amplio de protección, progresivo empoderamiento del consumidor y limitación de las intervenciones públicas para la fijación de precios (en aras de la consecución de un

mercado minorista plenamente liberalizado que funcione adecuadamente). El paquete de medidas “Energía limpia para todos los europeos” sugiere afrontar la pobreza energética mediante políticas sociales específicas y medidas de eficiencia energética e incorpora las obligaciones de evaluación y seguimiento del número de hogares en situación de pobreza energética en cada uno de los Estados miembros. A continuación, se detalla cómo se deberá abordar la pobreza energética de acuerdo con este marco normativo.

MARCO NORMATIVO ENERGÍA LIMPIA PARA TODOS LOS EUROPEOS Y POBREZA ENERGÉTICA

Directiva (UE) 2018/844 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2018 por la que se modifica la Directiva 2010/31/UE relativa a la eficiencia energética de los edificios y la Directiva 2012/27/UE relativa a la eficiencia energética:

- El objetivo principal de esta nueva Directiva consiste en implementar un ambicioso programa de rehabilitación de los parques nacionales de edificios residenciales y no residenciales, tanto públicos como privados en edificios de consumo de energía casi nulo. Para ello, los Estados miembros deben facilitar un conjunto de acciones específicas y de financiación asequible que contribuyan a paliar el problema de la pobreza energética.

Directiva (UE) 2018/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2018 por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE relativa a la eficiencia energética:

- Más allá de los múltiples beneficios ambientales y de seguridad de suministro que presenta la eficiencia energética, esta también debe contribuir a reducir los costes de energía de los hogares y atenuar la pobreza energética. En este sentido, la Directiva pone de manifiesto que a la hora de concebir medidas de actuación destinadas a ahorrar energía se debe tener en cuenta a los consumidores afectados por la pobreza energética.
- Paralelamente, los Estados miembros pueden exigir a las partes obligadas que incluyan objetivos sociales en sus medidas de ahorro de energía, en relación con la pobreza energética.

- Desde el punto de vista de la financiación, la Directiva contempla que el Banco Europeo de Inversiones, el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, así como los bancos nacionales de fomento, deben crear programas destinados específicamente al sector de la eficiencia energética, así como a los hogares afectados por la pobreza energética.

Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2018 relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables:

- Esta Directiva enfatiza las oportunidades que brindan las comunidades de energías renovables no únicamente para promover la eficiencia energética a nivel doméstico sino también como mecanismo para ayudar a combatir la pobreza energética a través de la reducción del consumo y la presencia de unos precios de suministro más económicos.

Reglamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2018 sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima:

- Teniendo en cuenta la existencia de un número importante de hogares en situación de pobreza energética, este reglamento determina la necesidad de establecer objetivos nacionales indicativos de reducción de esta problemática dentro de los planes nacionales integrados de energía y clima, en los que se deberán cuantificar la dimensión del problema e incluir un calendario de plazos para el cumplimiento de dichos objetivos, además de contener las políticas y medidas diseñadas para tal fin.

Directiva (UE) 2019/944 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de junio de 2019 sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE:

- La Directiva plantea la posibilidad de proteger a los consumidores vulnerables y en situación de pobreza energética mediante la implementación de medidas de política social o energética (pago de las facturas de electricidad, inversión en eficiencia energética de las viviendas, o protección contra la desconexión).
- Al mismo tiempo, se aborda la opción de intervenir excepcionalmente en la fijación de precios para el suministro de electricidad en los casos de pobreza energética; intervenciones sujetas a determinadas condiciones (artículo 5):
 - Perseguirán un interés económico general;
 - Estarán claramente definidas y transparentes, no discriminatorias y verificables;
 - Garantizarán la igualdad de acceso de las empresas eléctricas de la Unión a los clientes;
 - Serán limitadas en el tiempo y proporcionadas, en lo que concierne a sus beneficiarios;
 - No conllevarán para los participantes en el mercado costes adicionales que sean discriminatorios.

En este marco institucional, el principal tema que continúa abierto y objeto de debate, sigue siendo la definición de la pobreza energética en sí, su identificación conceptual y la detección de medidas estadísticas apropiadas (Hills, 2012). Los académicos tienen diferentes opiniones sobre la necesidad de una definición común. Mientras Thomson et al., (2016) y Dobbins et al., (2019) argumentan que una definición y un enfoque comunes podrían facilitar el reconocimiento del problema a nivel de la Unión Europea, allanando el camino para definiciones nacionales más detalladas y fomentando sinergias entre los Estados miembros. Otros autores, entre ellos Grevisse et al., (2011), argumentan que dadas las diferencias de contexto significativas una definición común de la Unión Europea no es deseable, y la elección de las definiciones y políticas de pobreza energética debería recaer en los Estados miembros (*European Fuel Poverty and Energy Efficient Project*, 2009). En particular, la identificación de un umbral absoluto para la pobreza energética a nivel europeo ha resultado ser muy difícil, por lo que es preferible desarrollar datos a nivel más específico (Thomson et al., 2019).

Como consecuencia de lo anterior, la Directiva sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y el Reglamento sobre la gobernanza de la Unión Europea establecen que la pobreza energética debe evaluarse teniendo en cuenta los servicios de energía domésticos necesarios para garantizar los estándares básicos de vida en el contexto nacional relevante.

Dentro de los tres ejes de actuación (empoderamiento, mejora de la información y protección) que promueve la normativa europea, la protección contra la pobreza energética se encuentra en el eje de protección a los consumidores. Así, la pobreza energética se afronta desde el ámbito de política europea con instrumentos conocidos como *soft policies* que en este caso se materializa esencialmente a través de la creación del Observatorio Europeo de la Pobreza Energética. Dicha institución, apoya y supervisa a los Estados miembros en sus acciones contra la pobreza energética mediante la comunicación de buenas prácticas en la lucha contra este problema, así como a través de la producción de estadísticas con datos fiables y comparables sobre la pobreza energética.

El Observatorio, creado en diciembre de 2016, tiene como principal objetivo generar transformaciones en el conocimiento sobre la pobreza energética en Europa y, a su vez, promover políticas y prácticas innovadoras para combatirla.

Observatorio Europeo de la Pobreza Energética

- Mejorar la transparencia al unir las distintas fuentes de datos y de conocimientos existentes a lo largo de la Unión Europea.
 - Proveer recursos amigables para el usuario y de acceso libre, con el fin de promover el compromiso de la sociedad y la toma de decisiones con información a nivel local, nacional y de la Unión Europea.
-

-
- Promover el intercambio y la cogeneración de conocimiento entre los Estados miembros y agentes relevantes.
 - Diseminar la información y organizar el trabajo para conectar las iniciativas existentes respecto a la pobreza energética a nivel pan-europeo y de los Estados miembros.
 - Proveer asistencia técnica en el rango más amplio posible a las partes interesadas en la Unión Europea.
-

Para alcanzar estos objetivos, el Observatorio cuenta con un conjunto de recursos de utilidad, entre los que se encuentran un catálogo de políticas y medidas prácticas, un panel de indicadores con un repositorio de evidencias comparadas, material educativo y de entrenamiento, así como foros de discusión.

Más recientemente, a finales de 2019, en el Pacto Verde Europeo (Green Deal, 2019), donde se establece el compromiso de la Comisión de abordar los desafíos relacionados con el clima y el medio ambiente, se resalta la importancia de las medidas para afrontar la pobreza energética. En concreto el Pacto Verde Europeo establece que:

Pacto verde europeo

- *“Debe abordarse el riesgo de pobreza energética de los hogares que no pueden permitirse servicios energéticos esenciales para garantizar un nivel de vida básico. Hay programas efectivos, como los sistemas de financiación para la rehabilitación de viviendas, que pueden reducir la factura energética y ayudar al medio ambiente.”*
-

En el Pacto Verde Europeo se planteó que durante el año 2020 la Comisión Europea presentará una serie de orientaciones con el propósito de ayudar a los Estados miembros a tratar el problema de la pobreza energética. No hay duda de que el desafío es multidimensional, caracterizado por hogares en viviendas con poca eficiencia energética y con bajos ingresos. Los propietarios y proveedores de viviendas de toda Europa se enfrentan a diferentes desafíos, desde financiar renovaciones energéticamente eficientes hasta proporcionar servicios adicionales a los inquilinos. Este desafío ha sido reconocido en el Pacto Verde Europeo donde se afirma que *“se prestará especial atención a la rehabilitación de las viviendas sociales, para ayudar a los hogares que luchan hacer frente a sus gastos de energía”*. Como resultado, a mediados de octubre de 2020 se ha publicado, por un lado, la esperada recomendación para los Estados miembros sobre la lucha contra la pobreza energética⁴ y, por otro lado, la estrategia sobre una oleada de rehabilitación que debe



Figura 2.1.
Mecanismos para combatir la
pobreza energética.

Fuente: Elaboración propia

permitir duplicar la tasa de rehabilitación de edificios para disminuir las emisiones, promover la recuperación económica y mitigar la pobreza energética⁵.

Finalmente, a nivel nacional dentro de los planes integrados de energía y clima, se establecen objetivos nacionales indicativos de reducción de pobreza energética, tal y como establece el Reglamento sobre gobernanza de la Unión Europea. Según la normativa, los planes integrados de los diferentes países deberían cuantificar la dimensión del problema e incluir un calendario de plazos para el cumplimiento de los objetivos, además de incluir las políticas y medidas para tal fin.

Lo que se observa en la práctica es que, si bien en algunos casos los planes integrados incluyen menciones, reflexiones y/o declaración de intenciones, no es sino en las estrategias nacionales para la lucha contra la pobreza energética donde se consideran de forma integral las diversas actuaciones previstas para

tal fin. Por lo tanto, el plan integral y la estrategia de cada país constituyen el marco institucional nacional dentro del cual se plantean los enfoques de las políticas y medidas nacionales contra la pobreza energética. Es por ello, que en los siguientes apartados se describe en detalle las medidas adoptadas en cada país.

2.2 Marco conceptual

Mientras que el marco institucional común que establece la Unión Europea es el espacio donde se desarrollan las medidas para proteger a los consumidores en situación de vulnerabilidad energética, el marco conceptual constituye la estructura del análisis de estas medidas. Así, las actuaciones contra la pobreza energética intervienen a través de diferentes mecanismos según su impacto sea en las condiciones de renta, gasto y conductuales de los hogares (Figura 2.1). A su vez, estos tres mecanismos pueden estar integrados por múltiples categorías⁶.

5 https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/eu_renovation_wave_strategy.pdf

6 La clasificación en mecanismos, categorías y tipologías que aquí se plantea se inspira en las categorías incluidas en Pye et al., 2015.

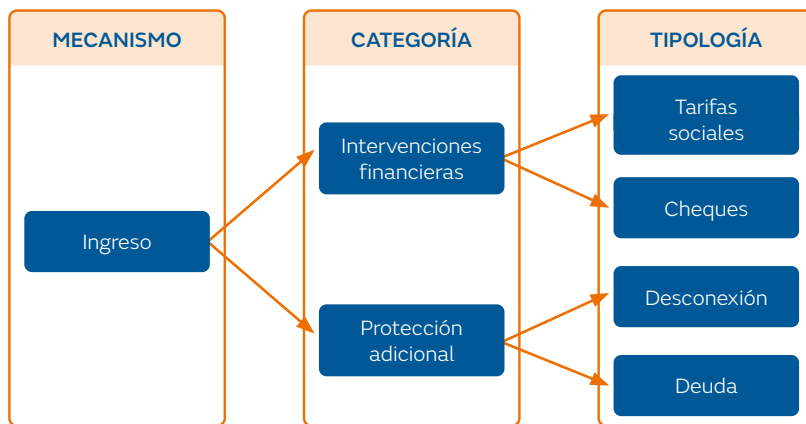


Figura 2.2.
Mecanismo de ingreso para abordar la pobreza energética.

Fuente: Elaboración propia

2.2.1 Ingreso

Parte de la esencia de la pobreza energética radica en la carencia de un nivel de ingreso adecuado en el hogar para garantizar el consumo energético y del resto de bienes y servicios necesarios para el bienestar individual de sus miembros. De allí se desprende que dentro del abanico de políticas contra la pobreza energética exista un esfuerzo importante concentrado en aquellas medidas que actúan a través del mecanismo de ingresos para abordar el problema. Así, dentro de las medidas que utilizan este mecanismo de actuación se encuentran aquellas que pertenecen a las categorías de intervenciones financieras y de protección adicional (Figura 2.2).

En términos generales, las intervenciones financieras consisten en suplir las carencias de ingresos de los hogares en situación de pobreza (vulnerabilidad y exclusión social, según el caso) a través de la transferencia de recursos para

hacer frente a los gastos energéticos. Estas transferencias, dependiendo de la tipología, pueden ser en forma de tarifas sociales (reducciones de la factura) o de cheque (que puede utilizarse para el pago de la factura) y suelen abonarse de forma mensual, bimestral o como un único pago al año, variando según el país en el que se aplique. Una característica relevante de las intervenciones financieras es que, independientemente de la tipología y frecuencia, son de carácter recurrente, lo que implica que, siempre y cuando el hogar continúe cumpliendo con las condiciones necesarias para ser beneficiario, seguirá recibiendo la transferencia de recursos. La recurrencia, a pesar de ser deseada desde el punto de vista de la coherencia, consistencia y constancia de la política, puede ser a la vez una debilidad porque implica un coste, también recurrente, para la sociedad.

Con relación a la protección adicional de consumidores vulnerables, básicamente

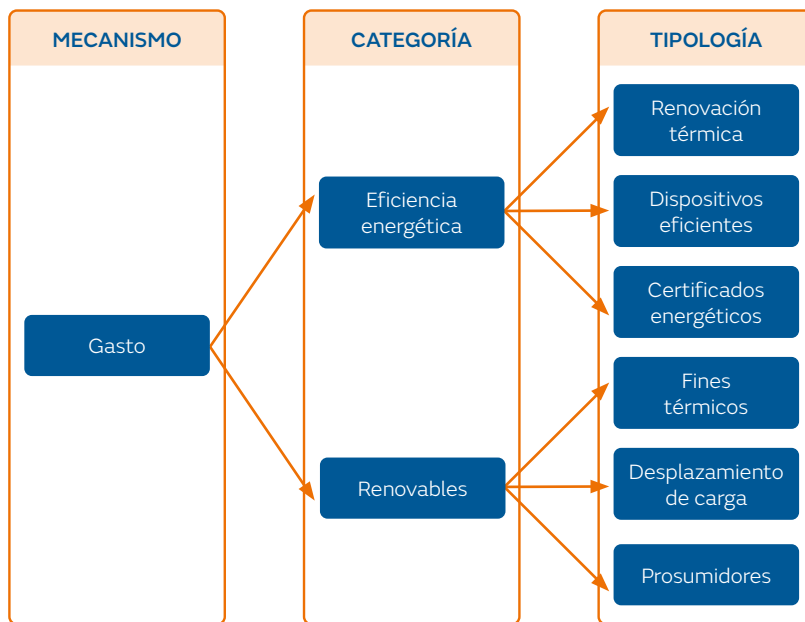


Figura 2.3. Mecanismo de gasto para abordar la pobreza energética.

Fuente: Elaboración propia

existen dos tipos de medidas, protección de desconexión y de deuda. Ambas tipologías permiten garantizar el suministro de energía a las familias vulnerables durante los períodos críticos de temporada. Es por este carácter urgente por lo que se consideran políticas adecuadas para combatir la pobreza energética. En años recientes las medidas de protección adicional han ganado adeptos, a tal punto que actualmente la protección de desconexión se encuentra entre las pocas medidas explícitamente recogidas en la normativa europea (Directiva UE 2019/944). Por su parte, la protección de deuda permite ofrecer condiciones especiales de pago a consumidores que así lo requieran.

2.2.2 Gasto

Como ya se ha mencionado, la condición básica que establece el punto de partida en el problema de la pobreza energética es la suficiencia de ingreso familiar que permita hacer frente a su conjunto de gastos, entre los que se encuentra el gasto vinculado al consumo energético. Es decir, que parte fundamental del problema se centra en el gasto energético de la unidad familiar y, por consiguiente, el análisis y la potencial solución de este han de fundamentarse en dicho gasto. En concordancia con ello, existen un conjunto de medidas que utilizan la reducción del gasto energético de los hogares como mecanismo para disminuir la pobreza energética, dichas actuaciones pueden clasificarse en dos grandes

categorías de eficiencia energética y de energías renovables (Figura 2.3).

Las políticas de eficiencia energética persiguen la disminución del gasto energético del hogar mediante la implementación de diferentes tipos de actuaciones que permitan disminuir el consumo de energía manteniendo constante o mejorando el nivel de confort de la vivienda. Con relación al vínculo entre la pobreza energética y las medidas de eficiencia energética, la normativa europea sobre Eficiencia Energética (Directiva UE 2018/2002) establece que:

Directiva relativa a la Eficiencia Energética (2018/2002) y pobreza energética

- *“Las medidas de eficiencia energética deben ser centrales para cualquier estrategia rentable para abordar la pobreza energética y la vulnerabilidad del consumidor y son complementarias a las políticas de seguridad social a nivel de los Estados miembros.”*

Entre los tipos de medidas de eficiencia energética se encuentran las de rehabilitación térmica, los dispositivos eficientes y los certificados energéticos. La rehabilitación térmica puede ser tanto de gran escala (incluyendo intervenciones como el aislamiento de paredes exteriores, el aislamiento de tejado y las ventanas doble) como de pequeña escala (incluyendo intervenciones como la

reparación de techos con goteras, el aislamiento de fontanería, la iluminación eficiente y la reparación de fugas de aire). También se pueden obtener ganancias de eficiencia en las viviendas y disminuir el gasto energético a partir del reemplazo de dispositivos ineficientes en los hogares pobres por dispositivos con alto grado de eficiencia en el consumo energético. Finalmente, los certificados de rendimiento energéticos persiguen incentivar mejoras de eficiencia energética en las viviendas, a través del uso de información objetiva sobre las características energéticas de la misma, que posteriormente es requerida para su alquiler o venta. En particular, esta medida incentiva a los propietarios de edificios a emprender rehabilitaciones para reducir el consumo energético o bien para construir viviendas más eficientes energéticamente. En este sentido, los hogares de bajos ingresos podrían beneficiarse de esta política cuando dicha certificación provoque renovaciones en edificios o viviendas con un consumo de energía particularmente alto.

Si bien es cierto que las políticas de fomento de energías renovables no persiguen de forma directa disminuir la pobreza energética, recientemente se ha subrayado su potencial para tal fin desde diferentes órganos internacionales y europeos, cuestión que ha quedado plasmada en los ODS y en dictámenes europeos. Más específicamente, con relación al vínculo entre las políticas de integración de energías renovables y la pobreza energética, el

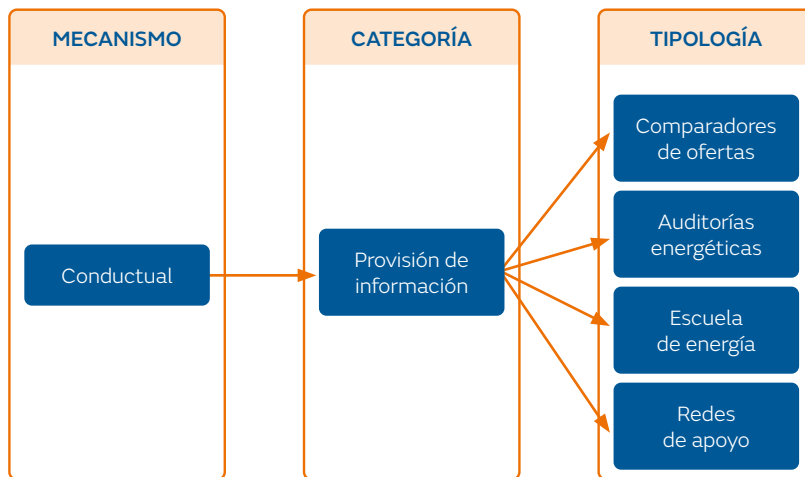


Figura 2.4. Mecanismo conductual para abordar la pobreza energética.

Fuente: Elaboración propia

Comité Económico y Social Europeo (2017/C 246/09)⁷ llama la atención sobre el hasta ahora desaprovechado potencial que ofrece la producción combinada de calor y electricidad a partir de fuentes renovables, la transferencia de la carga y la capacidad de los consumidores a producir su propia electricidad (prosumidor) para hacer frente a este problema. Estos tres elementos son considerados como las principales tipologías de actuación de energía renovable frente a la pobreza energética.

2.2.3 Conductual

Las actuaciones contra la pobreza energética que utilizan el mecanismo conductual persiguen modificar la conducta de los consumidores a

partir de la promoción del debate sobre esta problemática, la concienciación social acerca buenos hábitos de consumo energético y el acceso a la información relevante para apoyar la toma de decisiones. De esta forma, la provisión de información adecuada permite a los consumidores aumentar el conocimiento sobre sus derechos y deberes, a la vez que les ofrece una mayor posibilidad de hacer uso de todas las opciones de apoyo público y privado disponibles para afrontar la situación de pobreza energética. Las principales tipologías de actuación conductual son los comparadores de oferta, las auditorías energéticas, las escuelas de energía y las redes de apoyo (Figura 2.4).

La disponibilidad de información mediante herramientas para la comparación de precios

⁷ En su Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la "Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables (refundición)."

entre diferentes operadores y la existencia de campañas para difundir información relevante sobre el mercado energético son de particular importancia porque juegan un papel fundamental en el cambio de los patrones de consumo energético de los hogares y, por tanto, utilizadas como medidas para disminuir la pobreza energética. La clave está en el vínculo entre información y conducta; el conocimiento de precios y alternativas contractuales facilita la toma de decisiones económicamente eficientes como el cambio de patrones de consumo. Si un individuo conoce su factura energética, sabe cuánto consume y su coste puede modificar su conducta para tratar de reducir y sacar el máximo provecho a la energía que se utiliza.

Por otra parte, las auditorías energéticas permiten generar información sobre las condiciones de la vivienda a fin de evaluar el potencial de ahorro que podría acarrear posibles mejoras de eficiencia energética o cambios en los patrones de consumo del hogar en situación de pobreza energética. Finalmente, las escuelas de energía y las redes de apoyo son las tipologías conductuales que a pesar de tener un gran

contenido social y de actuar más cerca de la población objetivo, generalmente están menos institucionalizadas puesto que suelen contar con menos apoyo público y más privado, tanto de empresas energéticas como de organizaciones no gubernamentales.

Cabe señalar que el sector energético en general y la pobreza energética en particular son complejos y, a menudo, pueden ser comunicados con un lenguaje que no es entendido por todos, lo que hace que el ciudadano desconozca las opciones a su disposición. Por lo tanto, es importante promover la alfabetización energética para los consumidores a través de una información más transparente y una mayor difusión del conocimiento, permitiendo a los ciudadanos tomar decisiones más informadas. Un consumidor en el centro de la decisión representa un consumidor más activo, no solo en la solución del problema de pobreza energética sino también en la transición energética y, por consiguiente, más disponible para participar en los cambios estructurales que son necesarios para lograr los desafíos actuales.



3. Alemania

3.1. Contexto

3.1.1. Situación en los estados federales

3.2. Ingreso

3.2.1. Iniciativas públicas

- Seguro básico
- Ley de ayuda a la vivienda
- Protección adicional

3.2.2. Iniciativas privadas y sociales

- Tarifa social

3.3. Gasto

3.3.1. Iniciativas públicas

- Disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta
- Programas de la Oficina Federal de Economía y Control de Exportaciones
- Programas del Instituto de Crédito para la Reconstrucción

3.3.2. Iniciativas privadas y sociales

- Programa del comercializador de energía Rheinenergie
- Programa del comercializador de energía Wuppertaler Stadtwerke

3.4. Conductual 49

3.4.1. Iniciativas públicas 49

- Programas de asesoramiento Renania del Norte-Westfalia combate la pobreza energética
- Proyecto de ahorro de energía de la ciudad de Nuremberg

3.4.2. Iniciativas privadas y sociales

- Verificación de ahorro de energía

3.1. Contexto

A diferencia de otros países de la Unión Europea, el Gobierno Federal de Alemania trata la pobreza energética como parte de la pobreza general y la aborda a través de un enfoque integral en el marco de la legislación social. En Alemania, existe el derecho fundamental a un mínimo de subsistencia vital⁸ al que pueden acogerse las personas en situación de vulnerabilidad. Este mínimo de subsistencia cubre las necesidades materiales esenciales de alimentación, higiene y demás necesidades de vida, así como las relaciones con el entorno y la participación en la vida social, cultural y política del país. Bajo este marco, los gastos de energía forman parte de este nivel de subsistencia vital y, por ende, quedarían cubiertos a través de los programas de ingresos mínimos garantizados.

De este modo, si bien no existe una definición nacional de pobreza energética, ni se dispone de indicadores oficiales que permitan conocer su importancia dado que la política energética alemana no contempla directamente esta cuestión, sí se considera la asequibilidad como uno de los tres ejes claves de su política energética junto con la seguridad de suministro y la sostenibilidad ambiental. De ahí que el gobierno alemán trabaja para garantizar que la asequibilidad sea alcanzada por todos los ciudadanos principalmente a través del ahorro de costes energéticos en forma de cambio de

proveedor, mejora de comportamiento de ahorro de energía y medidas de eficiencia energética.

El reciente Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 para Alemania (Ministerio Federal de Economía y Energía, 2020, 2019) confirma de nuevo este enfoque integral para mitigar la pobreza energética donde los costes energéticos se tienen en cuenta de la misma forma que otros gastos vitales para la subsistencia diaria. El Plan alemán pone de manifiesto que la normativa legal existente permite cubrir el apoyo financiero para personas necesitadas tanto en períodos más largos como en situaciones de emergencia específicas, como, por ejemplo, cuando existe una amenaza de interrupción del suministro.

Como mención especial a la pobreza energética, el plan describe dos programas específicos para abordarla de conformidad con el Artículo 7 de la Directiva de eficiencia energética. Se trata de programas orientados a ofrecer servicios de asesoramiento al consumidor través de los centros alemanes de asesoramiento al consumidor, la Asociación Cáritas Alemana y la Asociación Federal de Agencias de Protección de Energía y Clima alemana⁹.

A pesar de que no existe un concepto oficial de pobreza energética en la política energética alemana, esta problemática está claramente definida entre su literatura académica. En

8 Derecho derivado del artículo 1.1 (respeto de la dignidad humana) y del artículo 20 (principio de Estado social) de la Constitución alemana.

9 Las medidas para reducir la pobreza energética serán abordadas con mayor detalle en las siguientes secciones.

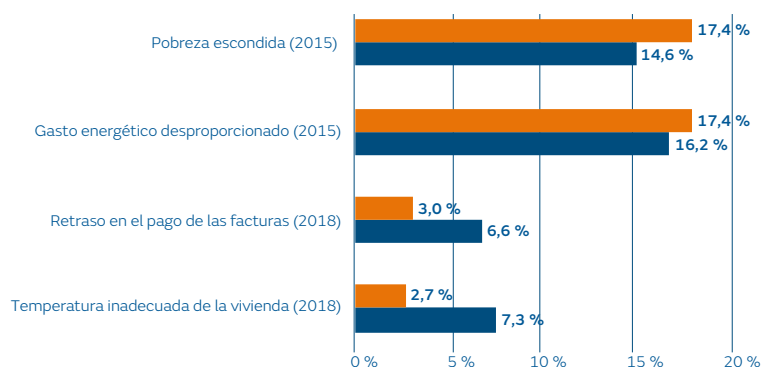


Figura 3.1.

Indicadores de pobreza energética: Alemania respecto a la media de la Unión Europea.

Fuente: Eurostat

■ Alemania
■ Unión Europea

particular, la comisión de expertos del gobierno alemán sobre el proceso de monitoreo de “Energía del Futuro” describe la situación de la siguiente manera: *“un hogar se ve afectado por la pobreza energética si la interacción del gasto elevado en energía y los ingresos bajos pone en peligro un suministro adecuado de electricidad, calor o agua caliente o el consumo de otros bienes debe restringirse indebidamente”*. Cuando se analizan los costes de energía como un riesgo de pobreza, las razones de alto gasto de energía también deben tenerse en cuenta (Löschel et al., 2014)¹⁰.

La falta de una definición legal o de un enfoque político concreto en Alemania lleva a la inexistencia de estadísticas oficiales que con carácter regular registren y caractericen el número total de personas que se encuentran en situación de pobreza energética en el territorio. Sin embargo, sí existen diferentes indicadores

indirectos que permiten hacer una primera aproximación al fenómeno de la pobreza energética. A modo de ejemplo, cabe destacar la recomendación de la comisión de expertos del gobierno alemán de utilizar el indicador de “alto coste/ bajo ingreso” para medir la pobreza energética. Si bien este indicador no se recopila regularmente en Alemania, los últimos datos disponibles reflejan que, en 2011, el 11,1% de los hogares alemanes estaban afectados por la pobreza energética; esto correspondía a alrededor de 4,5 millones de hogares (Heindl, 2014; Löschel et al., 2014; Schlomann et al., 2016). Otro indicador muy relevante de las consecuencias más extremas de la pobreza energética son los cortes de luz y gas por impago. En concreto, en 2018 hubo 296.370 cortes de electricidad y 4,9 millones de preavisos a clientes domésticos con facturas pendientes. Por otro lado, el número de cortes

¹⁰ La descripción aclara la fuerte conexión de la pobreza energética con el tema de la justicia social (Sovacool et al., 2016), y que esta problemática afecta no solo a la política energética, sino también a la política social.

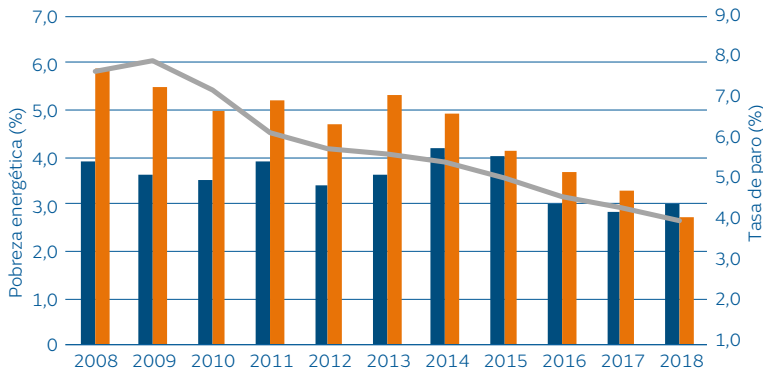


Figura 3.2.
Evolución temporal de la pobreza energética en Alemania.

Fuente: Eurostat

- Retraso en el pago de facturas
- Temperatura inadecuada de la vivienda
- Tasa de paro

de suministro de gas fue de aproximadamente 33.000 en 2018 (Agencia Federal de Redes alemana, 2020)¹¹.

Gracias a la labor del Observatorio Europeo de la Pobreza Energética, se puede realizar una primera fotografía del estado de esta problemática en Alemania con respecto a sus vecinos europeos. Los datos reflejados en la Figura 3.1, indican que Alemania ocupa una posición notablemente favorable en términos de hogares en situación de pobreza energética si se tienen en cuenta los indicadores subjetivos.

En 2018, únicamente el 2,7% de la población alemana manifestó que no pudo mantener la temperatura del hogar adecuadamente y el 3,0% se retrasó en el pago de facturas de los suministros básicos de la vivienda; cifras sustancialmente inferiores a la media registrada por la Unión Europea en ambos casos. Ahora

bien, cuando se tiene en cuenta los indicadores basados en el gasto energético, la situación alemana respecto a la Unión Europea empeora ligeramente. Un 17,4% de los hogares alemanes destinaron una gran parte de sus ingresos en hacer frente a las facturas de suministros energéticos frente al 16,2% de la media de los hogares europeos. Por otro lado, el indicador de pobreza energética escondida reflejó que un 17,4% de hogares alemanes tuvo un gasto energético inusualmente bajo, indicando que estos hogares pudieron reducir su gasto energético por debajo de lo necesario para poder satisfacer sus necesidades básicas.

Desde una perspectiva temporal, la Figura 3.2 muestra que la pobreza energética se ha visto reducida en Alemania durante el periodo 2008-2018. La trayectoria temporal del indicador de retraso en el pago de facturas y temperatura inadecuada de la vivienda se observa claramente

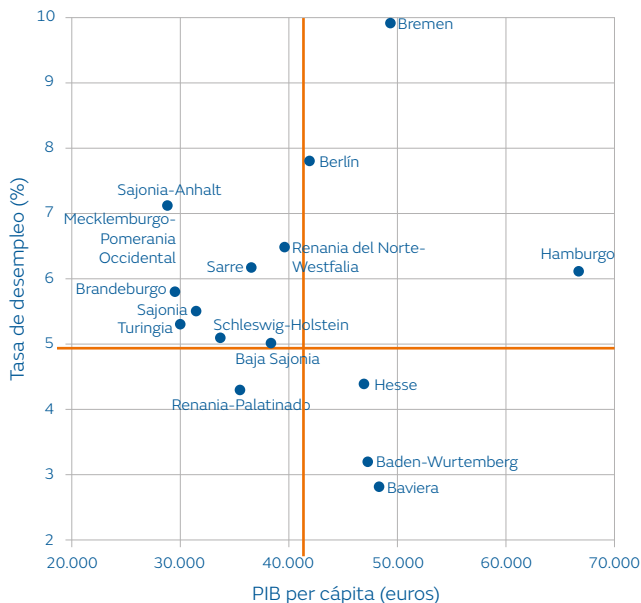


Figura 3.3.

Estados federales: situación macroeconómica 2019 (tasa de desempleo y PIB per cápita).

Fuente: Agencia Federal de Empleo (2020a), Cuentas nacionales de los estados federales (2020c)

correlacionada con la evolución de la tasa de paro del país. La situación laboral parece que ejerce un efecto directo sobre la renta de los hogares y, por consiguiente, en la probabilidad de que un hogar se encuentre en situación de pobreza energética.

3.1.1 Situación en los estados federales

Para poder profundizar con el caso alemán se requiere un ejercicio previo de comprensión de la situación de los estados federales ya que entre los dieciséis estados federales existe una heterogeneidad muy significativa. Esto afecta tanto la fortaleza económica en general como a la situación con respecto a la pobreza energética en particular. Las diferencias deben tenerse en

cuenta a la hora de evaluar correctamente las políticas sociales y de energía. Además de los factores sociales, geográficos e históricos, el principio del federalismo explica algunas de las diferencias. En el estado federal de Alemania, la responsabilidad de gobierno se divide entre los gobiernos federal y estatal. De ello se deduce que, además de los instrumentos centrales que se aplican en todo el país, se implementan numerosos instrumentos independientes a nivel de los estados federales.

A continuación, se presentan una serie de indicadores macroeconómicos que reflejan las notables diferencias regionales (Figura 3.3). Desde una perspectiva macroeconómica, en 2019, los estados de Baviera (2,8%),

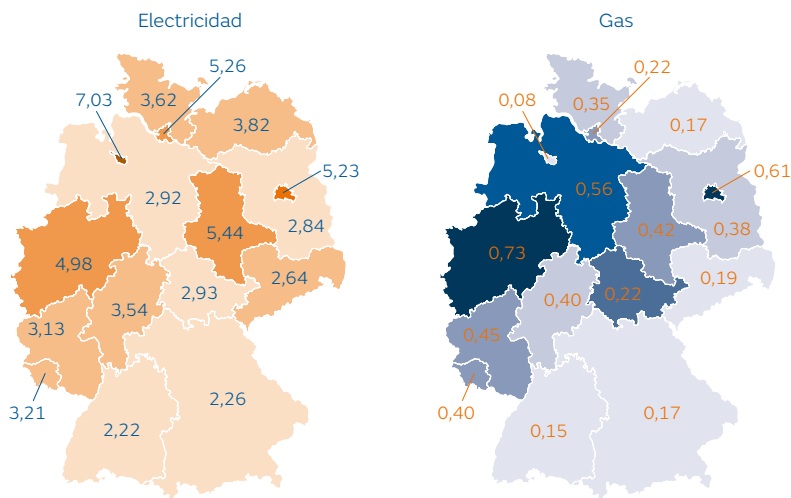


Figura 3.4. Cortes de suministro por impago por cada 1.000 habitantes en 2018.

Fuente: Agencia Federal de Redes (2020), Oficinas de estadística federales y estatales (2019a)

Nota: una mayor intensidad del color azul refleja un mayor número de cortes de suministros.

Baden-Wurtemberg (3,2%) y Hesse (4,4%) se posicionaron como los estados con las tasas de desempleo más bajas (el promedio de Alemania fue de 5%) y con PIB per cápita entre los más alto del país (48.323 euros, 47.290 euros y 46.923 euros respectivamente; el promedio de Alemania ascendió a 41.358 euros). En contraposición, el estado de Bremen fue el estado con la tasa de desempleo más alta (9,9%), pero con el segundo PIB per cápita más elevado del país (49.215 euros). El estado con el PIB per cápita más bajo fue Mecklemburgo-Pomerania Occidental (28.940 euros) que mostró una tasa de desempleo de 7,1%¹².

Un indicador que está relacionado más directamente con el fenómeno de la pobreza energética son los cortes de suministro por impago (Figura 3.4). También aquí, las diferencias entre los estados federales son notables. Si bien en 2018 sólo un 1,62% del total de cortes de suministro de electricidad fueron en Bremen, la cifra llegó a 30,25% en Renania del Norte-Westfalia. Según la población en estos estados federales, esto es aproximadamente 7,03 cortes de suministro por cada 1.000 habitantes en Bremen y 4,98 cortes de suministro por cada 1.000 habitantes en Renania del Norte-Westfalia. En términos absolutos, estos dos estados también son los más diferentes en cuanto a los cortes de suministro de gas, con

0,16% de cortes de suministro en Bremen en 2018 y un 39,2% en Renania del Norte-Westfalia.

La Tabla 3.1 ilustra, desde la perspectiva del derecho social y energético, los instrumentos principales para combatir la pobreza energética en Alemania. Debido al enfoque general para mitigar la pobreza, las medidas de apoyo financiero directo (ingreso y gasto) se organizan principalmente a nivel estatal. Sin embargo, dado el modelo federal alemán y la ventaja de poder tener en cuenta las condiciones locales, las medidas relacionadas con el comportamiento se organizan principalmente a nivel subestatal (a nivel de los estados federales, o aún a nivel local). Los programas y medidas subestatales, al igual que los estados federales, son relativamente independientes.

Tabla 3.1.

Visión general de las medidas nacionales, estatales y locales en Alemania.

Mecanismo y fuente	Tipo de actuación	Nacional	Regional	Local
Ingreso				
Cheque básico: seguro básico solicitantes empleo (gastos electricidad)	Intervención financiera	X		
Cheque vivienda: seguro básico solicitantes empleo (gastos reales calefacción)		X		
Cheque: Ley de Ayuda a la Vivienda (gastos calefacción)		X		
Programas de las comercializadores de energía: E.ON Bayern, E.ON y Care-Energy	Tarifas sociales		X	X
Disposiciones del reglamento de servicios básicos de electricidad y gas	Protección de desconexión	X		
Protección de desconexión: cooperaciones de entidades			X	X
Contadores prepago		X		
Gasto				
Disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta	Rehabilitación térmica	X		
Programas de la Oficina Federal de Economía y Control de Exportaciones: Programa financiación federal para edificios eficientes: optimización de la calefacción Programa calentar con energías renovables	Rehabilitación térmica Energías renovables	X		
Programas del Instituto de Crédito para la Reconstrucción: Programa rehabilitación energéticamente eficiente Programa construcción y rehabilitación energéticamente eficientes Programa energía renovables (estándar y premium)	Rehabilitación térmica Energías renovables	X		
Programa del comercializador de energía Rheinenergie	Contadores inteligentes			X
Programa del comercializador de energía Wuppertaler Stadtwerke	Dispositivos eficientes			X
Conductual				
Programas de asesoramiento Renania del Norte-Westfalia combate la pobreza energética (NRW bekämpft Energiearmut)	Consulta de asesoramiento		X	
Proyecto de ahorro de energía de la ciudad de Nuremberg (EnergieSparProjekt)	Auditoría y red de apoyo			X
Verificación de ahorro de energía (Stromspar-Check)		X	X	X

3.1. Ingreso

3.1.2. Iniciativas públicas

▪ SEGURO BÁSICO

Si bien es cierto que en Alemania no existen instrumentos específicos para mitigar la pobreza energética, dentro de las múltiples ayudas sociales inscritas al Código Social¹³, cabe destacar, por un lado, la regulación del seguro básico para solicitantes de empleo¹⁴ y, por otro lado, la ayuda social para quienes no están en condiciones de trabajar¹⁵. En ambos casos, se trata de una ayuda financiera de subsistencia que se establece como una suma global y por la cual se cubren todas las necesidades que una persona tiene en la vida cotidiana, entre ellas, las relacionadas con los gastos de electricidad¹⁶.

Los trabajadores en situación de necesidad recibirán del Estado el subsidio por desempleo, que consiste en la concesión de unas prestaciones para la manutención propia (necesidad regular),

más las ayudas adecuadas para el alquiler y calefacción (posible necesidad adicional). Así mismo, los familiares no capacitados para trabajar que convivan con trabajadores necesitados, como por ejemplo los hijos menores, recibirán un subsidio social (*Sozialgeld*), siempre y cuando no tengan derecho a la ayuda social (*Sozialhilfe*).

La ayuda financiera correspondiente al seguro básico para solicitantes de empleo y la ayuda social es calculada en función de las condiciones del hogar del solicitante. El importe recibido mensualmente por anticipado se establece como una suma global y cubre las necesidades de alimentación, higiene, menaje y demás necesidades de la vida, así como las relaciones con el entorno y la participación en la vida cultural. Son las mismas personas beneficiarias las responsables de distribuir esta ayuda económica de forma responsable y eficiente entre sus principales gastos, entre ellos, los gastos de electricidad. Generalmente, esta ayuda se otorga por doce meses seguidos. Paralelamente a la concesión de los importes fijos

13 El Código Social Alemán es la codificación de la ley social y está estructurada en doce libros diferentes según el área social de cobertura.

14 Los beneficiarios del seguro básico para solicitantes de empleo (*Grundsicherung für Arbeitsuchende*) son las personas comprendidas entre los 15 y 65 años, capacitadas para desarrollar un empleo, necesitadas económicamente y con residencia habitual en Alemania. Se entiende que una persona tiene capacidad laboral si puede trabajar durante al menos tres horas diarias en condiciones usuales del mercado laboral. Por otro lado, se considera que una persona está necesitada económicamente si con sus propias fuerzas y medios no es capaz de mantenerse y mantener económicamente a los que conviven con ella.

15 La ayuda social (*Sozialhilfe*) constituye el último apoyo de seguridad para evitar la pobreza, el aislamiento social y cargas excesivas. Esta medida aporta prestaciones para aquellas personas, que no son capaces de cubrir sus necesidades ellos mismos y que no disponen de derechos (suficientes) derivados de sistemas de seguro o previsión prioritarios.

16 El sistema alemán reconoce, entre otras cosas, los términos “*Arbeitslosengeld*” (subsidio por desempleo), “*Arbeitslosengeld II*” o “*Grundsicherung für Arbeitssuchende*” (subsidio por desempleo II, o seguro básico para quienes buscan trabajo), “*Sozialgeld*” (subsidio social), “*Sozialhilfe*” (ayuda social) y “*Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung*” (seguro básico en la vejez y en caso de incapacidad laboral parcial). En este informe, si no se especifica con más precisión, “*subsidio por desempleo*” se refiere al “*Arbeitslosengeld II*”, no al “*Arbeitslosengeld*”.

de estas ayudas, los municipios conceden a los trabajadores necesitados los gastos completos¹⁷ de vivienda y calefacción¹⁸, siempre que estos sean razonables¹⁹. Las autoridades locales son los organismos responsables de decidir qué es razonable y apropiado²⁰.

Estas ayudas económicas no se reciben automáticamente, sino que hay que llevar a cabo una instancia a la agencia de empleo (seguro básico para solicitantes de empleo) o a la agencia de bienestar social (en el caso de solicitar la ayuda social). Dependiendo del caso concreto, este procedimiento administrativo se puede realizar en línea y/o en persona.

A continuación, la Tabla 3.2 recoge un resumen de la cantidad de ayudas financieras e importes otorgadas en los distintos estados federales. En diciembre de 2019, en el estado de Renania del Norte-Westfalia, 781.341 hogares tuvieron acceso al seguro básico para solicitantes de empleo que de media ascendió a 550 euros mensuales. En el mismo estado, 254.870 hogares se beneficiaron del subsidio social con un importe medio de 511 euros mensuales. Además, 746.858 hogares recibieron una ayuda financiera extra para cubrir

los gastos totales de vivienda y calefacción. El promedio de esta ayuda fue de 487 euros al mes.

Desde el punto de vista de la pobreza energética, algunas instituciones han criticado que los gastos reales de electricidad son más altos que los que se calculan de manera predeterminada a través de la ayuda que tiene que cubrir el ingreso mínimo vital. Este problema se evita en el caso de los gastos de calefacción, ya que se pagan los gastos que realmente fueron incurridos. Asimismo, hay que tener en cuenta que solamente se reconocen los gastos de vivienda y calefacción si son adecuados²¹. Excepcionalmente, se pueden reconocer gastos que superan el nivel adecuado, si al beneficiario no le es posible disminuir los gastos, pero normalmente no por un periodo superior a seis meses.

La Tabla 3.3 muestra el total de beneficios sociales (*Sozialbudget*) proporcionados en Alemania. En la lucha contra la pobreza energética particularmente relevantes son el seguro básico para quienes buscan trabajo y la ayuda social con 44 y 40 mil millones de euros distribuidos respectivamente en 2018.

17 Tenga en cuenta que son gastos reales y no una cantidad predeterminada como en los correspondientes al seguro básico para solicitantes de empleo.

18 Kosten für Unterkunft und Heizung.

19 Sin embargo, existen algunas excepciones. Por ejemplo, una persona desempleada que vive con sus padres puede tener derecho a recibir los beneficios de desempleo pero no la ayuda financiera para cubrir los gastos reales de vivienda y calefacción..

20 La ayuda de gastos de vivienda y calefacción no es compatible con el subsidio de vivienda.

21 Los tribunales verifican los límites, especialmente teniendo en cuenta las disposiciones legales y los niveles de renta regionales.

Tabla 3.2.

Ayudas financieras a la pobreza (seguro básico para solicitantes de empleo).

Estado federal	Seguro básico para solicitantes de empleo		Subsidio social		Ayuda a los gastos de vivienda y calefacción	
	Hogares	Euros	Hogares	Euros	Hogares	Euros
Baden-Wurtemberg	214.776	534	68.557	502	202.202	513
Baviera	201.743	521	61.721	495	185.332	506
Berlín	245.283	540	75.780	497	233.187	565
Brandemburgo	94.302	502	23.524	451	89.149	392
Bremen	48.984	543	15.971	510	46.839	501
Hamburgo	92.982	530	28.317	492	88.232	623
Hesse	190.377	547	67.813	505	178.831	537
Mecklemburgo-Pomerania Occidental	71.293	501	17.553	451	67.851	371
Baja Sajonia	268.229	542	84.814	508	255.717	467
Renania del Norte-Westfalia	781.341	550	254.870	511	746.858	487
Renania-Palatinado	107.373	541	34.739	498	100.901	451
Sarre	41.551	546	12.589	502	39.790	463
Sajonia	147.097	502	36.725	452	140.173	366
Sajonia-Anhalt	110.763	508	26.768	471	104.897	360
Schleswig-Holstein	104.439	532	33.327	496	99.661	475
Turingia	69.215	509	18.685	470	64.963	372
Alemania	2.789.748	535	861.753	498	2.644.583	481

Notas: Datos a diciembre de 2019. Las partidas monetarias hacen referencia a la ayuda media mensual (*Regelbedarf Arbeitslosengeld II* y *Regelbedarf Sozialgeld*).

Fuente: Agencia Federal de Empleo (2020b)

Tabla 3.3.

Beneficios sociales en Alemania en 2018.

		Millones de euros	%
Sistemas de seguridad social (seguro de pensión, salud, cuidado, desempleo* y accidentes)		598.986	60
Sistemas de bienestar (seguro básico)		188.357	19
Incluye:	Seguro básico para quienes buscan trabajo (<i>Grundsicherung für Arbeitsuchende</i>)	44.025	4
Incluye:	Subsidio por desempleo II**	14.746	1
	Ayuda a los gastos de vivienda y calefacción	14.243	1
	Ayuda social (<i>Sozialhilfe</i>)	39.934	4
Incluye	Ayuda a los gastos de vivienda y calefacción	No existen estadísticas detalladas	
Otros sistemas		208.643	21
Total		995.986	100

Notas:

* Incluye el subsidio por desempleo I: Cualquier persona que haya trabajado durante un cierto período de tiempo y haya pagado el seguro de desempleo tiene derecho al subsidio por desempleo I (que se paga por un periodo de 12 a 24 meses). El derecho al subsidio es independiente de los recursos del beneficiario. La cantidad no es una suma fija, sino que depende de los ingresos anteriores de la persona, por ejemplo, 60% del último salario neto.

** El subsidio por desempleo II es un seguro básico para quienes buscan trabajo y reciben escasos o ningún beneficio social del seguro de desempleo. (El subsidio por desempleo I se puede completar con el subsidio por desempleo II).

Fuente: Agencia Federal de Empleo (2020b), Ministerio Federal de Trabajo y Asuntos Sociales alemán (2019)

▪ LEY DE AYUDA A LA VIVIENDA

La Ley de Ayuda a la Vivienda es una de las herramientas importantes en la lucha contra la pobreza para hogares que cuentan con ingresos bajos, pero superan un ingreso mínimo vital²² que no les permite tener acceso a los beneficios descritos en el epígrafe anterior. Se trata de una

prestación estatal orientada a pagar los gastos de alojamiento. En 2018, alrededor de 550.000 hogares alemanes han sido beneficiarios de la ayuda a la vivienda.

La ayuda se otorga tanto a los inquilinos como a los propietarios de una casa o condominio si no exceden el límite mensual de ingresos

establecido (que depende del número de miembros del hogar y del lugar de residencia). En cuanto al lugar de residencia, la ley distingue siete niveles de alquiler, del nivel de alquiler I (nivel más barato) al VII (nivel más caro). El nivel lo establece el Ministerio del Interior para cada municipio/ciudad. Por ejemplo, en 2020, el límite de ingresos mensuales para un hogar unipersonal en una ciudad del nivel de alquiler I era de 947 euros y para un hogar de tres personas en Hamburgo (nivel de alquiler VI) de 1.858 euros. La ayuda promedio en 2018 fue de 157 euros mensuales. La cantidad final de la ayuda depende, otra vez, del número de miembros que componen el hogar, además del alquiler o la carga para tener en cuenta y del ingreso total del hogar.

La base para calcular la ayuda a la vivienda es el alquiler bruto, es decir, el alquiler sin los costes de energía, más los costes operativos no relacionados con la energía (costes de limpieza de calles y eliminación de basuras). Actualmente, en 2020, la ley no proporciona un vínculo directo con los gastos de energía, sin embargo, sí se ha avanzado para incluir los gastos de calefacción de manera específica en la ayuda económica. En concreto, en mayo de 2020, el Consejo Federal alemán aprobó la ley sobre compensación de los costes de calefacción en la ayuda a la vivienda en el contexto de la tarificación del carbono²³.

Con la introducción de un precio del carbono en los sectores de transporte y calefacción a partir de 2021, la ley establece un ayuda para los costes de calefacción según el tamaño del hogar.

IMPORTE DE LA AYUDA EN LOS COSTES DE CALEFACCIÓN (A PARTIR DE 2021)

Miembros del hogar	Importe
1 miembro	14,40 euros al mes
2 miembros	18,60 euros al mes
3 miembros	22,20 euros al mes
4 miembros	25,80 euros al mes
5 miembros	29,40 euros al mes
A partir de cinco miembros	29,40 euros al mes más 3,60 euros al mes por miembro adicional

23 Ley sobre el alivio de los costes de calefacción en la ayuda a la vivienda en el contexto de la tarificación del carbono (WoGCO2BepEntlG). En 2019, el gobierno alemán adoptó el Programa de Protección Climática 2030 (*Klimaschutzprogramm 2030*). Según el programa, a partir de 2021, se introducirán precios del carbono para los sectores de transporte y calefacción. Todos los ingresos adicionales para el estado deberían reinvertirse en medidas de protección del clima o devolverse a los ciudadanos en forma de ayuda. Por esta razón, el gobierno alemán decidió que el volumen de la ayuda a la vivienda se incrementará en un 10 por ciento con el fin de aliviar específicamente a los beneficiarios de la ayuda a la vivienda de los costes adicionales de calefacción. Esto se hace a través de un importe ayuda que se clasifica según el tamaño del hogar.

▪ PROTECCIÓN ADICIONAL

Las disposiciones del Reglamento de servicios básicos de electricidad y gas protegen a los consumidores vulnerables ante cortes de suministro debido a atrasos en el pago de las facturas energéticas. En general, cuando un cliente tiene un atraso de al menos 100 euros en facturas de electricidad, el comercializador de energía puede interrumpir el servicio eléctrico. Esto no se aplica en situaciones especiales como, por ejemplo, ante personas vulnerables (como pueden ser aquellas con necesidad de un suministro de electricidad permanente por motivos de salud o ante la presencia de menores en el hogar) o si el cliente puede demostrar su intención de satisfacer su obligación de pago. Las regulaciones correspondientes también se aplican a la desconexión del suministro de gas, con la diferencia de que las desconexiones de gas son posibles sin considerar una cantidad mínima pendiente de pago por parte del cliente.

En todo caso, el proveedor de energía debe proporcionar una notificación de aviso cuatro semanas antes de proceder con la materialización de la desconexión del suministro. El comercializador de energía tiene que emitir un aviso adicional sobre la realización del corte de suministro por impago al menos tres días laborables antes. Una vez subsanadas las causas del corte de suministro a través del pago correspondiente de las facturas pendientes, el comercializador de energía debe restablecer sus servicios inmediatamente. No obstante,

a menudo, las partes involucradas buscan soluciones individuales que eviten un corte de suministro por impago, por ejemplo, por medio de pagos fraccionados. También existe la posibilidad de que la autoridad competente pueda pagar la cantidad parcial correspondiente al seguro básico para solicitantes de empleo y las prestaciones de asistencia social directamente al proveedor de energía para evitar una desconexión previa del suministro.

Las causas de los cortes de suministro por impago son muy diversas. A menudo hay un bajo ingreso, sin embargo, no se deben olvidar otros problemas, tales como bajas habilidades financieras y de planificación, deudas existentes, poca eficiencia energética y eventos críticos de la vida. Los hogares en cuestión se dividen aproximadamente en partes iguales entre hogares con o sin beneficios en seguridad básica (Heindl y Liessem, 2017; Heindl y Löschel, 2016).

Finalmente, otra medida de protección adicional que merece la pena señalar son los contadores prepagos. Estos pueden ser una opción adicional para evitar cortes de suministro por impago, por ejemplo, para personas sin recursos. De acuerdo con Asociación Alemana para el Bienestar Público y Privado²⁴, los contadores prepagos de electricidad son una alternativa que pueden ayudar a los hogares afectados a evitar nuevas deudas, siempre que los comercializadores de energía no utilicen este método para cobrar las deudas antiguas de los hogares a través del aumento de los precios por unidad de

electricidad suministrada. El Reglamento de servicios básicos de electricidad dispone que un comercializador de energía puede instalar un contador prepago en las instalaciones del cliente. No obstante, en Alemania casi no existen contadores prepagos. De hecho, solamente la empresa EnergieRevolve, empresa de la compañía municipal de electricidad, agua, gas y transportes públicos de la ciudad de Düren, ofrece el servicio de instalar y manejar los medidores prepagos. Los consumidores compran la electricidad por medio de una App. Si se acaba el saldo, el cliente tiene 15 kWh a su disposición hasta que se procede al corte del suministro de manera definitiva, en ningún caso se reduce la potencia a un mínimo vital. En 2018, únicamente alrededor de 19.300 puntos de suministro de electricidad tenían instalados estos sistemas de prepago, lo cual corresponde al 0,04% de todos los consumidores domésticos (aproximadamente 850 casos de instalaciones nuevas; no obstante, en el mismo periodo, también se eliminaron 900 sistemas de prepago previamente instalados en los edificios).

3.2.2 Iniciativas privadas y sociales

▪ TARIFA SOCIAL

Las tarifas sociales para combatir la pobreza energética prácticamente no tienen peso en Alemania. Ni existen regulaciones legales o iniciativas públicas, ni existen iniciativas privadas en la actualidad. Ocasionalmente, sin embargo, estas existieron en el pasado. A continuación, se mencionan a título informativo.

Desde 2006 hasta 2010 la empresa E.ON Bayern²⁵ ofreció tarifas sociales a los hogares vulnerables exentos de pagar la cuota de radiodifusión pública²⁶ en Baviera. A los beneficiarios se les devolvió mensualmente 9 euros de la factura de energía. El descuento dirigido a los clientes de la empresa energética solo se ofreció en Baviera. La tarifa era válida por un año y tuvo que ser solicitada anualmente. E.ON Bayern puso a disposición un total de 1 millón de euros, por lo que, hasta alrededor de 10.000 hogares en Baviera pudieron recibir esta tarifa. Con el programa “E.ON Förderstrom” que se inició en 2011 pero terminó al poco tiempo de su puesta en marcha, E.ON, empresa matriz de E.ON Bayern, también ofreció tarifas sociales en otros estados de Alemania. El descuento era de hasta 100 euros por año y

25 Bayernwerk AG, hasta julio de 2013 E.ON Bayern AG, es una empresa subsidiaria del grupo E.ON con sede en Ratisbona y opera las redes de distribución de electricidad y gas en Baviera.

26 Cuota orientada a financiar los costes de las empresas públicas de radiodifusión en Alemania. La cuota es generalmente obligatoria para todos los hogares alemanes. Los beneficiarios de ciertas prestaciones sociales pueden estar exentos de la cuota.

solo se otorgaba a hogares necesitados²⁷ con niños de dos a seis años. Otro comercializador de energía que también ofreció tarifas sociales y entró en quiebra en 2017, fue Care-Energy, en este caso, los hogares pobres²⁸ no pagaban más que el 4 por ciento de sus ingresos mensuales en concepto de gastos eléctricos. Alternativamente, no pagaban más que el 8 por ciento de sus ingresos mensuales por la factura total de energía (incluyendo calor, petróleo, gas, además de electricidad).

3.3. Gasto

3.3.1 Iniciativas públicas

Para propietarios de viviendas, existe una gran cantidad de programas públicos ofrecidos desde el lado del gasto con el propósito de promover la eficiencia energética y las energías renovables, ya sean estatales o subestatales. No obstante, estos programas públicos no están dirigidos específicamente a hogares de bajos ingresos, es decir, no existen subvenciones específicamente diseñadas para ayudar a hogares en situación de pobreza energética o con pocos recursos. Por lo tanto, en esta sección

solo se mencionan los principales programas de mejora de la eficiencia energética orientados a hogares en aras de la exhaustividad. En algunos casos, incluso los programas ofrecidos pueden ser contraproducentes (desde la perspectiva de un hogar en situación de pobreza energética) si finalmente provoca una subida del alquiler. En particular, a continuación, se presentan los programas más significativos de la Oficina Federal de Economía y Control de Exportaciones²⁹ y el Instituto de Crédito para la Reconstrucción³⁰.

• DISPOSICIONES DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA

Desde enero de 2020 existe la posibilidad de acogerse a subsidios fiscales para renovaciones energéticas de edificios en propiedades residenciales si el edificio tiene al menos 10 años de antigüedad³¹. Se financian medidas individuales como el aislamiento térmico de paredes y superficies de techos o la sustitución de ventanas y sistemas de calefacción. Para las medidas individuales, el 20% de los gastos (máximo 40.000 euros por vivienda), repartidos en tres años, son deducibles de impuestos.

27 Exentos de pagar la cuota de radiodifusión pública.

28 Los clientes tenían que demostrar que sus ingresos estaban por debajo del umbral de pobreza, que recibían el subsidio por desempleo, ayuda social u otros beneficios y que estaban exentos de pagar la cuota de radiodifusión pública.

29 *Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle*

30 *Kreditanstalt für Wiederaufbau*

31 Artículo 35c *Einkommensteuergesetz* (EStG- Ley del impuesto sobre la renta).

Alternativamente, se pueden utilizar los siguientes programas: la Oficina Federal de Economía y Control y Exportaciones o del Instituto de Crédito para la Reconstrucción, financiados con fondos del Ministerio Federal de Economía y Energía.

PROGRAMAS DE LA OFICINA FEDERAL DE ECONOMÍA Y CONTROL DE EXPORTACIONES

PROGRAMA DE EFICIENCIA ENERGÉTICA

- Programa financiación federal para edificios eficientes: optimización de la calefacción (*Bundesförderung für effiziente Gebäude – Heizungsoptimierung*). Este programa promueve el reemplazo de bombas de circulación de calefacción y de agua caliente por bombas altamente eficientes; ajuste hidráulico en el sistema de calefacción. Los solicitantes elegibles incluyen tanto a personas privadas como empresas. La financiación asciende al 30% de los costes netos de la inversión, con un máximo de 25.000 euros por instalación. En 2018, se financiaron alrededor de 90.000 bombas y 57.000 otras medidas de optimización por un importe de 31,5 millones de euros. El 80% de las solicitudes provinieron de hogares privados mientras que el 20% restante correspondió a empresas y otros solicitantes (Oficina Federal de Economía y Control de Exportaciones, 2019).

PROGRAMA DE ENERGÍA RENOVABLE

- Programa calentar con energías renovables (*Heizen mit Erneuerbaren Energien*). La base es el Programa de Incentivos de Mercado (*Marktanreizprogramm*) para promover sistemas para el uso de energías renovables en el mercado de la calefacción (sistema solar térmico, sistema de biomasa, bomba de calor, sistema de calefacción híbrido, sistema de calefacción de condensación de gas “renewable ready” y el reemplazo de calefacciones de aceite). La cantidad financiada se calcula como un porcentaje de los costes elegibles incurridos realmente para el reemplazo o la expansión del sistema de calefacción. Se consideran costes elegibles, los costes de inversión del generador de calor, los costes de instalación y puesta en marcha, así como los costes de las medidas necesarias perteneciendo al entorno³². Para edificios residenciales se reconocen como máximo 50.000 euros por vivienda y para edificios no residenciales se otorgan hasta 3,5 millones de euros. En 2018, se financiaron alrededor de 48.000 sistemas por un importe de alrededor de 183 millones de euros (Oficina Federal de Economía y Control de Exportaciones, 2019).

³² Costes que son directamente necesarios para la implementación de una medida elegible, pero que se refieren al “entorno” de la medida, por ejemplo: construcción o rediseño de una sala de calderas o sala técnica, coste de adquisición e instalación de un tanque para el almacenamiento de combustible/ sistema de escape/sistema de calentamiento de agua, etc.

PROGRAMAS DEL INSTITUTO DE CRÉDITO PARA LA RECONSTRUCCIÓN

PROGRAMA DE EFICIENCIA ENERGÉTICA

- Programa rehabilitación energéticamente eficiente (*Energieeffizient Sanieren*): crédito promocional con una tasa de interés del 0,75% hasta 120.000 euros para la rehabilitación con un cierto estándar o 50.000 euros para medidas individuales. Subsidio de reembolso de hasta 48.000 euros. En 2017, se realizaron más de 129.000 medidas en unos 275.000 apartamentos, incluidos alrededor de 29.600 créditos y 99.800 subsidios (IWU/Fraunhofer IFAM, 2018).
- Programa construcción energéticamente eficiente (*Energieeffizient Bauen*): crédito promocional con una tasa de interés del 0,75% hasta 120.000 euros para construir o comprar un piso propio con un cierto estándar. Subsidio de hasta 4.000 euros para la planificación y supervisión de la construcción por un experto en eficiencia energética. En 2017, se realizaron alrededor de 54.000 medidas para 117.000 apartamentos (IWU/Fraunhofer IFAM, 2018).
- Programa construcción y rehabilitación energéticamente eficiente – subsidio para la pila de combustible (*Energieeffizient Bauen und Sanieren – Zuschuss Brennstoffzelle*): subsidio de hasta 28.200 euros por pila de combustible. Aplicable para instalación en edificios nuevos o existentes.

PROGRAMA DE ENERGÍA RENOVABLE

- Préstamo promocional de energías renovables – standard (*Erneuerbare Energien – Standard*): desde una tasa de interés efectiva del 1,03% en préstamos de hasta 50 millones de euros para sistemas de generación de electricidad y calor, redes y almacenamiento, energía fotovoltaica, hidroeléctrica, eólica, electricidad de biogás y entre otros.
- Préstamo promocional de energías renovables – premium (*Erneuerbare Energien – Premium*): desde una tasa de interés efectiva del 1,00% en préstamos de hasta 25 millones de euros, con un 50% de subsidio de reembolso. Particularmente elevada financiación para la sustitución de antiguos sistemas de calefacción.
- Préstamo promocional de energías renovables – premium – geotérmica profunda (*Erneuerbare Energien – Premium – Tiefengeothermie*): desde una tasa de interés efectiva del 1,00% en préstamos de hasta 25 millones de euros, con un 50% de subsidio de reembolso. Para plantas geotérmicas profundas, así como para perforación y perforación por inyección.

Con la ayuda de préstamos promocionales de energías renovables (standard y premium) del Instituto de crédito para la reconstrucción, en 2017, se iniciaron inversiones en la expansión de las energías renovables para la generación de electricidad y calor por un total de 5.000 millones de euros (Centro de Investigación de Energía Solar e Hidrógeno, 2019).

3.3.2 Iniciativas privadas y sociales

Los programas privados y sociales ofrecidos desde el lado del gasto complementan los instrumentos nacionales a nivel local. A continuación, se describen dos ejemplos.

- **PROGRAMA DEL COMERCIALIZADOR DE ENERGÍA RHEINENERGIE**

En 2013, con el fin de evitar cortes de suministro por impago, el comercializador de energía Rheinenergie instaló contadores inteligentes a aproximadamente 1.300 hogares divididos en tres bloques de pisos del distrito Köln-Meschenich. Este es un distrito con problemas sociales superiores al promedio (de los menores de 65 años con residencia en Kölnberg, el 41,7% tiene derecho a beneficios básicos de seguridad para solicitantes de empleo). En lugar de cortar el suministro, se limitó la potencia eléctrica a un máximo de 1.000 vatios. La limitación de potencia solamente se realizó si el hogar no pagaba su deuda de más de 150 euros después de la tercera advertencia. En vez de una cuarta advertencia se mandó una notificación sobre la limitación (con una referencia a Cáritas y la posibilidad de un asesoramiento para personas endeudadas).

Una investigación cualitativa llegó a la conclusión de que la limitación fue generalmente descrita por los encuestados como “mejor” que un corte de suministro por impago. La limitación motivó a los clientes a evitar los cortes de suministro. Las limitaciones examinadas generalmente solo duraron unos pocos días (Münch y Hauprich, 2015).

- **PROGRAMA DEL COMERCIALIZADOR DE ENERGÍA WUPPERTALER STADTWERKE**

Entre 2012 y 2014, el comercializador de energía *Wuppertaler Stadtwerke* llevó a cabo un programa de reemplazo de refrigeradores en hogares de bajos ingresos junto con el Ministerio de Protección del Clima, Medio Ambiente, Agricultura, Naturaleza y Protección del Consumidor del Estado de Renania del Norte-Westfalia y el Centro de Asesoramiento al Consumidor de Renania del Norte-Westfalia. El programa estaba orientado a individuos beneficiarios de ayudas sociales, pensionistas, estudiantes y otros hogares de bajos ingresos y consistía en la implementación de un modelo de mini-contratación para reemplazar el refrigerador antiguo con un modelo de clase de máxima eficiencia energética (A++). Los clientes de la comercializadora debían pagar 270 euros (10 euros al mes durante un período de 27 meses). El valor del refrigerador nuevo era de 340 euros. Esto corresponde a una ayuda financiera de 70 euros. Entre los requisitos técnicos del programa, el dispositivo a ser reemplazado debía tener al menos diez años de vida. El programa reemplazó alrededor de 100-120 refrigeradores que fueron entregados al domicilio del beneficiario con una garantía de tres años.

El Centro de Asesoramiento al Consumidor de Renania del Norte-Westfalia fue el encargado de establecer las bases legales del programa (derecho del consumidor) y proporcionar información acerca de este en sus oficinas. A partir de 2014, el comercializador, cambió el enfoque del programa, orientado inicialmente

a personas con menores recursos, hacia la protección del clima. Actualmente, todos los hogares que compren un refrigerador o congelador de eficiencia máxima pueden recibir la ayuda financiera³³.

Un estudio para el Ministerio de Protección del Clima, Medio Ambiente, Agricultura, Naturaleza y Protección del Consumidor del Estado de Renania del Norte-Westfalia mostró que reemplazando el refrigerador por uno más eficiente se podría lograr un ahorro de energía promedio de 308 kilovatios-hora de electricidad por año en los hogares participantes. Esto supone una reducción en las facturas eléctricas de los hogares de alrededor de 80 euros por año. El período de evaluación del proyecto fue entre diciembre de 2012 y septiembre de 2013 (Comercializador de energía **Wuppertaler Stadtwerke**, 2014).

3.4. Conductual

3.4.1. Iniciativas públicas

- PROGRAMAS DE ASESORAMIENTO RENANIA DEL NORTE-WESTFALIA COMBATE LA POBREZA ENERGÉTICA

El Centro de asesoramiento al consumidor de Renania del Norte-Westfalia tiene un programa de asesoramiento destinado a todos los hogares en situación de pobreza energética del estado (*NRW bekämpft Energiearmut*). Los hogares pueden buscar asesoramiento legal y presupuestario gratuito por personal especialmente capacitado en los distintos centros de asesoramiento distribuidos por el territorio. Si es necesario, este asesoramiento se combina con el programa de verificación de ahorro de energía ofrecido por Cáritas en el mismo territorio. También hay una red de actores locales, que consiste principalmente en empresas de servicios básicos, comercializadores de servicios sociales, centros de consumo y asociaciones. En esta red de agentes locales, se analizan los problemas de los ciudadanos afectados, se discuten soluciones adecuadas, se coordina la cooperación local y se establecen estructuras de referencia municipales.

33 Véase también la medida verificación de ahorro de energía (*Stromspar-Check*) en la sección 3.4.2.1 como ejemplo de otro programa de reemplazo de refrigerador en vigor.

El Ministerio de Protección del Clima, Medio Ambiente, Agricultura, Naturaleza y Protección del Consumidor del Estado de Renania del Norte-Westfalia puso a disposición 1,5 millones de euros para el proyecto durante el período 2016-2018. En términos cuantitativos, desde el comienzo en otoño de 2012, los consultores del Centro de Asesoramiento al Consumidor de Renania del Norte-Westfalia han brindado apoyo a 4.892 hogares con problemas de pago con las facturas de energía en un total de 11.963 sesiones de asesoramiento. En 2017, se evitó el 81% de los cortes de suministro preavisados y el 62% de los cortes de suministro existentes se levantaron de inmediato (Centro de asesoramiento al consumidor de Renania del Norte-Westfalia, 2018).

- **PROYECTO DE AHORRO DE ENERGÍA DE LA CIUDAD DE NUREMBERG**

Esta iniciativa en forma de auditoría energética (*Energiesparprojekt*) es gratuita para beneficiarios de prestaciones sociales y personas de bajos ingresos. El proyecto comenzó en 2008 bajo el lema “ayudando a las personas a ayudarse a sí mismas”. Con la ayuda de un asesoramiento intensivo y personal de consultores de energía con formación social, los hogares de bajos ingresos deberían poder controlar su consumo, y en su caso, reducirlo. Este programa está compuesto por una amplia red de actores para mejorar los criterios de consumo de la población vulnerable; participan desde los servicios sociales de la ciudad (servicio social pedagógico de la oficina de bienestar social, servicio social general de la oficina de bienestar juvenil),

comercializadores de servicios (centro de trabajo, oficina de bienestar social) hasta otras instituciones sociales de Nuremberg.

Además de fondos municipales para la prevención de la pobreza, el proyecto recibe apoyo financiero anual del comercializador municipal de energía N-Ergie por un valor de 50.000 euros. Los resultados indican que los ahorros en costes de electricidad ascienden a un promedio de 120 euros por año y hogar mientras que los ahorros en costes de calefacción a 130. Esto corresponde a una reducción en los costes de electricidad en un 15% y una reducción en los costes de calefacción en un 22% (*Stadt Nürnberg, 2009*).

Asimismo, en Alemania, las iniciativas públicas de carácter conductual (bajo el liderazgo de una entidad pública y financiadas, por lo menos parcialmente, por el Estado) pueden configurarse de muchas formas diferentes, y no siempre es fácil decidir si el objetivo principal es modificar el comportamiento de los consumidores (una medida conductual en la clasificación de este estudio) o evitar cortes de suministro por impago (una medida desde el lado del ingreso). En general, las iniciativas públicas incluyen también la participación de organizaciones privadas, por ejemplo, casi siempre incluyen la cooperación con comercializadores de energía locales. Entre los modelos de cooperación más significativos y en vigor destacan:

MODELO COOPERATIVO I: SAARBRÜCKER 4-PUNKTE-MODELL

Puesto en marcha en 2013, es una cooperación del comercializador de energía local (*EnergieSaarLorLux*), el operador de red local, la ciudad Saarbrücken y el centro de empleo correspondiente. Bajo este modelo se permite que, en caso de un corte de suministro inminente a los beneficiarios de prestaciones sociales, el comercializador de energía envíe los datos personales a la oficina de empleo, para que esta oficina interceda con medidas extraordinarias³⁴.

MODELO COOPERATIVO II: RUNDER TISCH

Es una mesa redonda de cooperación, que surge a partir de la iniciativa lanzada en 2019 bajo el liderazgo de la Autoridad de Medio Ambiente y Energía. Cuenta con la participación de la Autoridad de Trabajo, Asuntos Sociales, Familia e Integración, el comercializador de energía local, los operadores de redes de electricidad y gas, el centro de empleo, los centros de asesoramiento de deuda y el centro de consumo.

34 Los costes de la electricidad están cubiertos en el subsidio por desempleo (también en la ayuda social). Por lo tanto, la factura de la electricidad debe pagarse con esta cantidad. Como regla general, también deben pagar los atrasos con esta cantidad. Como excepción, el centro de empleo (o la agencia de bienestar social) puede asumir deudas extraordinarias de electricidad, por ejemplo, cuando el proveedor de electricidad quiere realizar un corte de suministro por impago. Esto suele tomar la forma de un préstamo. En estos casos, el centro de empleo normalmente transfiere el dinero directamente al comercializador de energía.

3.4.2 Iniciativas privadas y sociales

▪ VERIFICACIÓN DE AHORRO DE ENERGÍA

La verificación de ahorro de energía (*Stromspar-Check*) es una iniciativa ofrecida de manera gratuita por Cáritas y la Asociación Federal de Agencias de Energía y Protección del Clima en Alemania para beneficiarios de servicios sociales³⁵. Profesionales cualificados en más de 150 oficinas (oficinas de Cáritas, pero también de otras instituciones sociales que trabajan principalmente en la promoción del empleo) visitan a los hogares vulnerables hasta tres veces.

PROCESO VERIFICACIÓN DE AHORRO DE ENERGÍA EN HOGARES VULNERABLES

Primera visita: los asesores para el ahorro de energía evalúan el consumo de energía y el comportamiento de consumo de un hogar y analizan la factura de energía. Con base en esta evaluación, se calcula el potencial de ahorro de energía para el hogar individual.

Segunda visita: los asesores instalan pequeñas medidas de ahorro de energía, como bombillas de ahorro energético, enchufes conmutables, interruptores de espera y temporizadores y cabezales de ducha que ahorran agua (todo ello por un valor de hasta 70 euros). Además, dan consejos sobre cómo cambiar el comportamiento energético del hogar para alcanzar el potencial de ahorro de energía calculado.

Tercera visita: en general suele tener lugar un año después de las dos primeras visitas a domicilio con el objetivo de calcular los ahorros reales de energía y costes, además, los profesionales del programa llevan a cabo un seguimiento de la experiencia del hogar con las medidas de ahorro de energía instaladas.

Los hogares también pueden conseguir un cupón de 100 euros para la compra de un refrigerador A+++ de bajo consumo o una combinación de refrigerador y congelador. El dispositivo que se reemplaza debe tener más de 10 años y el aparato nuevo tiene que ahorrar más de 200 kWh por año.

Una característica especial del proyecto es que los profesionales cualificados son personas desempleadas de larga duración. Estas personas recibieron instrucción teórica y práctica de formadores calificados de las agencias regionales de energía. Las asociaciones regionales de Cáritas reclutan y apoyan a las personas y mantienen contacto con las autoridades sociales locales. Alrededor del 20 por ciento de las personas encuentran un trabajo después de participar en el proyecto.

Además de la reducción a largo plazo del consumo de energía y los costes de electricidad de los hogares de bajos ingresos, el programa también tiene explícitamente objetivos adicionales, tales como: reducciones de

35 *Arbeitslosengeld II, Sozialhilfe oder Wohngeld*, es decir, ayuda al desempleo beneficio social o ayuda a la vivienda.

costes para las instituciones municipales y federales, sensibilización de los hogares de bajos ingresos para utilizar la energía de manera más eficiente, reducciones en las emisiones de CO₂ (contribución a los objetivos climáticos de Alemania) y reintegración de los desempleados de larga duración.

El Ministerio Federal de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza y Seguridad Nuclear de Alemania proporciona alrededor de 30 millones de euros en fondos durante las fases del programa de tres años (31,7 millones de euros de 2016-2019 y 28,6 millones de euros de 2019-2022). Los municipios, centros de trabajo, servicios públicos, asociaciones de vivienda y otros actores sociales y ambientales brindan apoyo adicional. Desde el 1 de abril de 2016 hasta el 31 de marzo de 2019, se han realizado alrededor de 113.000 verificaciones de ahorro de energía en toda Alemania. Se han instalado 1,5 millones de pequeñas medidas de ahorro de energía con un valor total de 6,5 millones de euros. En total, 12.395 hogares hicieron uso

del programa de desguace de refrigeradores viejos. Los hogares que recibieron una evaluación y asesoramiento para el ahorro de energía redujeron sus facturas de energía en promedio en 184 euros por año (287 euros cuando se reemplazó el refrigerador).

Desde 2008, cuando comenzó la primera fase del programa de verificación de ahorro de energía, los asesores han visitado alrededor de 325.000 hogares en toda Alemania e instalado pequeños dispositivos de ahorro de energía por un valor total de 20 millones de euros. Alrededor de 17.000 hogares hicieron uso del programa de reemplazo de refrigeradores viejos. Los ahorros de energía logrados resultaron en ahorros de costes de energía por hogar de 100 a 250 euros por año. El ahorro total de costes energéticos para los hogares desde 2008 asciende a 350 millones de euros (Ministerio Federal de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza y Seguridad Nuclear, 2020; *Stromspar-Check*, 2019).



4. España

4.1. Contexto

4.2. Ingreso

- 4.2.1. Iniciativas públicas
 - Bono social eléctrico
 - Bono térmico
 - Protección adicional

4.3. Gasto

- 4.3.1. Iniciativas públicas
 - Programa de rehabilitación energética de edificios
 - Estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España
 - Planes estatales de vivienda
 - Futuras líneas de actuación
- 4.3.2. Iniciativas privadas
 - Fondo solidario de rehabilitación energética – Fundación Naturgy

4.4. Conductual

- 4.4.1. Iniciativas públicas
 - Visibilidad del problema
 - Comparador de ofertas de energía
 - Futuras líneas de actuación
- 4.4.2. Iniciativas privadas y sociales
 - Provisión de información

4.1. Contexto

Durante la última década, distintas han sido las iniciativas sociales en el territorio español que han focalizado sus esfuerzos en reivindicar la necesidad de dar visibilidad al problema de la pobreza energética. Fruto de ello, la pobreza energética ha ido ganando terreno no únicamente desde una perspectiva social o académica sino también entre las agendas de los responsables de las políticas públicas hasta el punto de aprobarse la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética en abril de 2019, dando así respuesta al mandato establecido en el artículo 1 del Real Decreto-ley 15/2018 de 5 de octubre de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores.

Sin duda, la aprobación de la Estrategia ha marcado un punto de inflexión en el panorama español ante la lucha contra la pobreza energética. En primer lugar, se ha establecido por primera vez una definición oficial de pobreza energética y de consumidor vulnerable.

Definición de pobreza energética

“Situación en la que se encuentra un hogar en el que no pueden ser satisfechas las necesidades básicas de suministros de energía, como consecuencia de un nivel de ingresos insuficiente y que, en su caso, puede verse agravada por disponer de una vivienda ineficiente en energía.”

Definición de consumidor vulnerable

“Consumidor de energía eléctrica o de usos térmicos que se encuentra en situación de pobreza energética, pudiendo ser beneficiario de las medidas de apoyo establecidas por las administraciones.”

En segundo lugar, con el propósito de cuantificar la magnitud de la problemática y realizar un monitoreo de su evolución se han validado cuatro indicadores oficiales de pobreza energética de acuerdo con los propuestos por el propio Observatorio Europeo de la Pobreza Energética. Además, conforme a la Medida 2 de la Estrategia, la evolución de estos indicadores deberá ser actualizada de forma periódica (a más tardar el 15 de octubre de cada año) y divulgada para alcanzar la máxima difusión posible entre la población³⁶.

Dentro del contexto europeo, España ocupa una posición ligeramente desfavorable en términos de hogares en situación de pobreza energética si se tienen en cuenta los indicadores subjetivos. En cambio, según los indicadores basados en el enfoque de gastos e ingresos España muestra una menor incidencia de pobreza energética respecto a la media europea (Figura 4.1).

Al analizar la evolución de la pobreza energética en España se observa claramente que esta

³⁶ A nivel regional cabe destacar el Observatorio de la Pobreza Energética de Gipuzkoa (País Vasco) que tiene como objetivo proporcionar información relevante, sistematizada y actualizada sobre el problema de la pobreza energética en el territorio guipuzcoano.

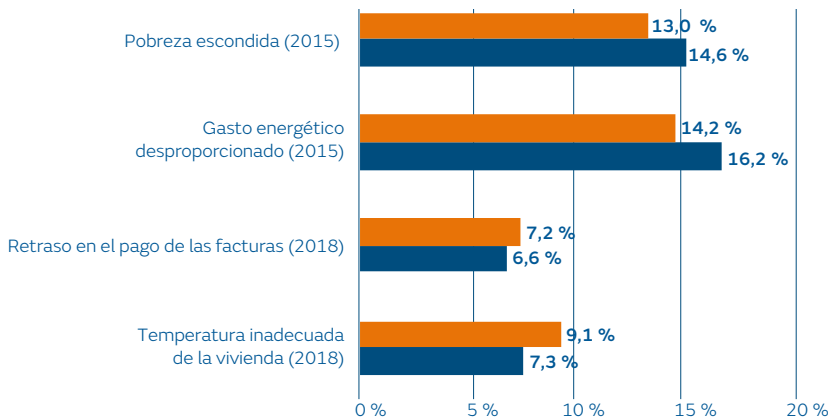


Figura 4.1.

Indicadores de pobreza energética: España respecto a la media de la Unión Europea.

Fuente: Eurostat

■ España
■ Unión Europea

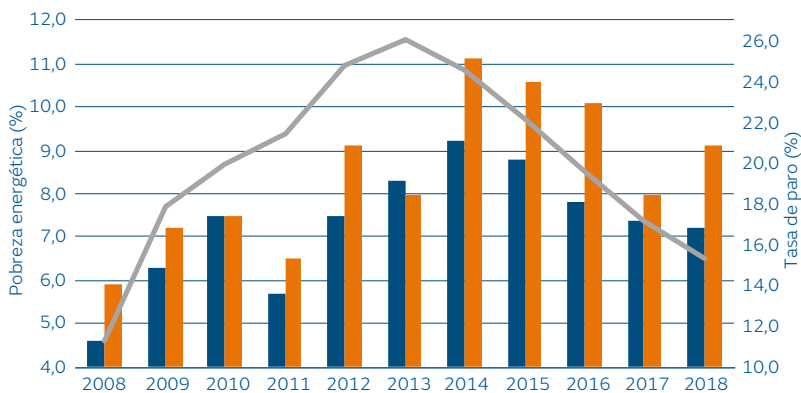


Figura 4.2.

Evolución temporal de la pobreza energética en España.

Fuente: Eurostat

■ Retraso en el pago de facturas
■ Temperatura inadecuada de la vivienda
— Tasa de paro

ha experimentado un repunte durante el periodo 2008-2018 si se considera tanto el indicador de gasto desproporcionado (2M) como los indicadores subjetivos de temperatura inadecuada en la vivienda en periodo invernal y de retraso en el pago de las facturas de los suministros de la vivienda (Figura 4.2).

Únicamente, el indicador de pobreza escondida de los hogares se ha visto reducido respecto al año 2008. De este modo, las evidencias anteriores ponen de manifiesto que la pobreza energética sigue siendo un problema estructural en España y altamente correlacionado con el crecimiento económico del país.

Tabla 4.1.

Pobreza energética por comunidades autónomas (en %, 2019).

	Gasto desproporcionado 2M	Pobreza escondida (HEP)	Temperatura inadecuada vivienda	Retraso en el pago de las facturas
Andalucía	22,9	15,5	9,1	9,4
Aragón	12,1	5,5	4,0	3,0
Asturias (Principado de)	11,6	8,0	8,2	3,0
Baleares (Illes)	19,9	8,2	6,5	7,6
Canarias	16,1	31,6	5,0	7,9
Cantabria	11,6	7,8	3,0	2,9
Castilla y León	14,9	8,0	5,3	2,3
Castilla – La Mancha	26,3	6,7	13,2	4,4
Cataluña	13,9	7,2	8,3	6,5
Comunitat Valenciana	16,9	12,0	6,1	7,8
Extremadura	23,3	15,1	11,5	7,9
Galicia	17,1	11,9	6,0	4,4
Madrid (Comunidad de)	12,7	5,4	8,3	5,4
Murcia (Región de)	24,3	11,8	5,1	9,0
Navarra (Comunidad Foral de)	12,0	3,9	10,2	5,0
País Vasco	7,9	6,0	5,4	7,3
Rioja (La)	12,4	3,6	2,6	2,2
Ceuta	13,1	39,7	3,3	14,5
Melilla	18,9	28,9	8,7	5,6

Fuente: Ministerio para la Transición Ecológica (2020)

Tabla 4.2.

Situación de la pobreza energética en España y objetivos de reducción para 2025.

Indicador (% población)	2008	2019	Objetivo mínimo para 2025	Objetivo buscado para 2025
Gasto desproporcionado (2M)	15,9	16,7	12,9	8,6
Pobreza energética escondida (HEP)	14,6	11,7	8,6	5,7
Incapacidad para mantener la vivienda a una temperatura adecuada	5,9	7,6	6,0	4,0
Retraso en el pago de las facturas	4,6	6,6	5,5	3,7

Fuente: Ministerio para la Transición Ecológica (2020)

Ahora bien, esta problemática presenta magnitudes diferentes entre las comunidades autónomas debido principalmente a disparidades económicas, geográficas, climáticas y sociales entre ellas (Tabla 4.1)³⁷. Por tanto, no es de extrañar que en los últimos años diferentes administraciones públicas autonómicas hayan regulado aspectos relativos a la vivienda, así como a la lucha contra la pobreza energética a un nivel más regional.

En tercer lugar, la Estrategia establece una serie de objetivos mínimos de reducción de la pobreza energética de aquí al 2025 para cada uno de los cuatro indicadores oficiales (Tabla

4.2). Paralelamente, la Estrategia propone ir un paso más allá y define también los objetivos buscados, es decir, establece objetivos más ambiciosos con el propósito de alcanzar una mayor disminución de la problemática de la pobreza energética en España antes de 2025.

Por último, también se define un plan de ejecución basado, por un lado, en acciones a corto plazo mediante la implementación de medidas de carácter prestacionales que ayuden a los consumidores vulnerables a afrontar el pago de los suministros energéticos. Y, por otro lado, en acciones a medio y largo plazo orientadas al fomento de medidas de

37 La multiplicidad de indicadores de pobreza energética puede dar lugar a una gran diversidad de situaciones y problemáticas, de manera que el orden de magnitud del número de personas que experimentan condiciones asociadas a la pobreza energética varíe significativamente. En este sentido, es importante destacar el estudio realizado por Costa-Campi et. al., (2019) y publicado por Fundación Naturgy donde utilizando el indicador *Low Income High Cost* se identifica alrededor de la Comunidad de Madrid un “anillo de alta pobreza energética” con tasas medias por encima del 12% durante el periodo 2011–17. Este anillo de pobreza compuesto por Extremadura, Castilla-La Mancha y Castilla y León persistente durante todo el periodo de análisis.

Tabla 4.3.

Visión general de las medidas nacionales, regionales y locales en España.

Mecanismo y fuente	Tipo de actuación	Nacional	Regional	Local
Ingreso				
Bono social eléctrico	Intervención financiera	X		
Bono social térmico		X		
Protección adicional	Protección de desconexión	X	X	
Gasto				
Programa de rehabilitación energética de edificios (PAREER CRECE Y PAREER II)	Rehabilitación térmica Energías renovables	X		
Estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España	Rehabilitación térmica	X		
Planes estatales de vivienda	Rehabilitación térmica Energías renovables	X		
Fondo solidario de rehabilitación energética – Fundación Naturgy	Rehabilitación térmica		X	
Conductual				
Provisión de información	Escuelas		X	
	Visibilidad del problema	X	X	X
	Comparador de tarifas	X		
	Auditorias		X	X
	Red de apoyo			X

Fuente: Elaboración propia

carácter estructural y de mejora de la eficiencia energética con el objetivo de disminuir la dependencia de otras medidas prestacionales. Asimismo, y de manera transversal, la Estrategia también contempla la necesidad de llevar a cabo medidas de protección a los consumidores y de concienciación social para mitigar la pobreza energética.

Si bien es cierto que España es uno de los países que cuenta actualmente con una hoja de ruta con visión de largo plazo y una clara voluntad de continuar abordando esta problemática –manifestada a través de la Medida 4.11. “Lucha contra la pobreza energética” de su Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030³⁸–, no se debe olvidar que la Estrategia requiere de su materialización mediante un ambicioso plan operativo concretado en 19 medidas. Aunque el papel lo aguanta todo, es aquí, en la ejecución, donde hay que poner especial atención. En este sentido, a continuación, se identifican las principales medidas llevadas a cabo en España para abordar la pobreza energética y las futuras líneas de actuación (Tabla 4.3).

4.2. Ingreso

4.2.1 Iniciativas públicas

• BONO SOCIAL ELÉCTRICO

El bono social eléctrico se constituye como el principal mecanismo del territorio español para proporcionar un cierto alivio financiero entre los consumidores más vulnerables. En concreto, el vigente bono social eléctrico consiste en un descuento que se aplica directamente a la factura del consumidor en el término de energía y de potencia del Precio Voluntario al Pequeño Consumidor (PVPC)³⁹.

Desde su puesta en marcha el año 2009 mediante el Real Decreto-ley 6/2009 de 30 de abril hasta la configuración del vigente bono social eléctrico (Real Decreto-ley 15/2018) se han experimentado una serie de cambios y modificaciones significativas (Figura 4.3). Inicialmente, los primeros beneficiarios del bono social eran aquellas personas físicas con una potencia contratada inferior a 3 kW en la vivienda habitual, pensionistas con 60 años o más con pensiones mínimas, familias numerosas sin límite de renta o unidades familiares con todos los miembros en situación de desempleo. Entre 2009 y 2014 el bono social consistía en un descuento que cubría la diferencia entre

38 Ministerio para la Transición Ecológica (2018).

39 Precio Voluntario para el Pequeño Consumidor (PVPC) es el precio regulado por el Gobierno que se aplica en la factura de aquellos consumidores con potencia contratada no superior a 10 kW y que estén acogidos al PVPC. El PVPC se calcula incluyendo de forma aditiva el coste de producción de energía eléctrica (determinado en base al precio horario del mercado), los peajes de acceso y cargos que correspondan y el coste regulado de gestión comercial.

el valor del PVPC (anteriormente llamada Tarifa de Último Recurso (TUR) y un valor de referencia (tarifa vigente aplicable al consumidor doméstico en la fecha de entrada en vigor del Real Decreto-ley). Mientras que, a partir de 2014, se estableció que el bono social eléctrico fuera un descuento fijo correspondiente al 25% del PVPC (Real Decreto 216/2014).

La siguiente modificación significativa del bono social aparece después de ocho años con el Real Decreto 897/2017 por el que se regula la figura del consumidor vulnerable, el bono social y otras medidas de protección para los consumidores domésticos de energía eléctrica. La gran novedad pasa por la introducción de criterios de renta de la unidad familiar a la hora de definir los colectivos con derecho a la percepción del bono social y la fijación niveles de consumo anual máximo al que se aplica el descuento. Asimismo, se establece la categoría de consumidor vulnerable severo con derecho a un descuento del 40% en los términos que componen el PVPC en lugar del 25% previsto en la configuración del primer bono social y la figura de consumidor severo en riesgo de exclusión social con la imposibilidad de que el suministro de este colectivo pueda verse suspendido.

Finalmente, el último cambio normativo se produce en octubre de 2018 con el Real Decreto-ley 15/2018 de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores por el que se aprueba el vigente bono social eléctrico y se crea el bono social térmico. Con el objetivo de corregir las insuficiencias detectadas en el bono anterior

y aumentar su eficiencia se proponen cambios de mayor calado en los criterios de acceso introduciendo las familias monoparentales como beneficiarias, en los límites de energía anuales y medidas de protección a la infancia, entre otros. A continuación, se presenta un análisis exploratorio del nuevo bono social eléctrico.

En primer lugar, para poder ser beneficiario de este bono se deben cumplir tres requisitos básicos:

¿QUIÉN PUEDE ACOGERSE?

Para poder acogerse al bono social eléctrico se debe:

1. Disponer de un contrato de electricidad con una comercializadora de referencia.
2. Tener una potencia contratada de máximo 10 kW en el domicilio habitual.
3. Ser considerado consumidor vulnerable, vulnerable severo o en riesgo de exclusión social.

De estos requisitos básicos se desprende que el primer paso para acceder a esta ayuda económica es la necesidad de ser titular de un contrato de electricidad y estar en disposición de una tarifa regulada. Por lo tanto, colectivos con contratos de alquiler donde los suministros básicos siguen a nombre del propietario o bien potenciales beneficiarios al bono social que tienen un contrato al mercado libre deben superar este primer obstáculo administrativo.



Real Decreto-ley 6/2009. Creación del bono social por cumplimiento de la Directiva 2009/72/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad.

Real Decreto 897/2017. Se regula la figura del consumidor vulnerable, el bono social y otras medidas de protección para los consumidores domésticos de energía eléctrica.

- Introducción de criterios de renta de los hogares para acceder al bono.

Real Decreto-ley 15/2018 de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores. Se configura el actual bono social:

- Incremento de los límites de energía anuales y flexibilidad del cómputo de estos límites.
- Nuevos beneficiarios: familias monoparentales, miembros del hogar con situación de dependencia de grado II o III.
- Medidas de protección a la infancia (suministro esencial).

Nuevo bono social energético. La Estrategia contra la pobreza energética prevé la creación de un nuevo bono social energético de carácter universal, automático y gestionado de manera coordinada con otras Administraciones Públicas.

Figura 4.3.

Rasgos principales de la evolución del bono social.

Fuente: Elaboración propia

El nuevo bono social eléctrico diferencia entre tres tipos de consumidores y sus correspondientes descuentos en la factura eléctrica⁴⁰.

40 A consecuencia pandemia del COVID-19, se ha creado un nuevo supuesto para acceder a la condición de consumidor vulnerable del bono social eléctrico (Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre, de medidas sociales en defensa del empleo). Aquellos hogares en los que, al menos, un miembro de la unidad familiar cumpla con los siguientes requisitos podrá beneficiarse de este nuevo supuesto: encontrarse en situación de desempleo, estar en un Expediente Temporal de regulación de Empleo, o haber visto recudida su jornada laboral por motivo de cuidados o bien afrontar otras circunstancias similares que supongan una pérdida sustancial de ingresos, en caso de ser empresario.

TIPOS DE CONSUMIDORES⁴¹:

1. VULNERABLE

Descuento 25 % en el término de energía y de potencia del PVPC.

Se debe cumplir alguno de los siguientes criterios:

- Que la renta o la renta conjunta anual de la unidad familiar a que pertenezca sea:

≤ 1,5 x IPREM de 14 pagas, si no hay ningún menor en la unidad familiar: 11.279 €.

≤ 2 x IPREM de 14 pagas, en el caso de que haya 1 menor en la unidad familiar: 15.039 €

≤ 2,5 x IPREM de 14 pagas, en el caso de que haya 2 menores en la unidad familiar: 18.799 €.

- O bien, que se esté en posesión del título de familia numerosa.
- O bien que el solicitante o todos los miembros que tienen ingresos en la unidad familiar sean pensionistas del Sistema de la Seguridad Social (jubilación o incapacidad permanente), percibiendo por ello la cuantía mínima vigente en cada momento y no se perciban otros ingresos adicionales cuya cuantía agregada supere los 500 euros anuales.

Si se reúnen circunstancias especiales (con discapacidad igual o superior al 33 %, víctima de terrorismo, víctima de violencia de género, dependencia de grado II o III, o familias monoparentales) los requisitos de renta máxima a cumplir se incrementan en 0,5 puntos IPREM (3.760 €).

2. VULNERABLE SEVERO

Descuento 40 % en el término de energía y de potencia del PVPC.

Se debe cumplir alguno de los siguientes criterios:

- Percibir una renta anual $\leq 50\%$ de los umbrales establecidos para ser considerado consumidor vulnerable, incluyendo, en su caso, el incremento previsto para los casos en los que concurren las circunstancias especiales.
- Si es una familia numerosa, la unidad familiar debe percibir una renta anual $\leq 2 \times$ IPREM de 14 pagas: 15.039 €.
- Si el consumidor o todos los miembros que tienen ingresos en la unidad familiar perciben pensión mínima, y no perciben otros ingresos cuya cuantía agregada anual supere los 500 euros, el consumidor o la unidad familiar a la que pertenezca debe percibir una renta anual $\leq 1 \times$ IPREM de 14 pagas: 7.520 €.

3. EN RIESGO DE EXCLUSIÓN SOCIAL

Descuento del 100 % en la factura eléctrica

- Ser consumidor vulnerable severo y ser atendido por los servicios sociales de un ayuntamiento o una comunidad autónoma, que paguen al menos el 50 % del importe de su factura (PVPC previo a la aplicación del descuento por Bono Social).
- A este colectivo no se le puede cortar el suministro por impago.

Si bien es cierto que el bono social eléctrico actual tiene en cuenta criterios de renta, sigue habiendo beneficiarios, como las familias numerosas, que no deben cumplir el requisito de ingreso y, por consiguiente, se podrían beneficiar de una ayuda económica aun no encontrándose en una situación de pobreza energética. Por otro lado, aunque la nueva configuración de la prestación económica incrementa los límites de

energía anuales y flexibiliza el cómputo de estos límites no se tiene en cuenta los consumos reales de los hogares más vulnerables ni las condiciones de la vivienda –normalmente superiores a los consumos medios como consecuencia de la presencia de electrodomésticos menos eficientes y viviendas peor aisladas–. A su vez, el nuevo bono tampoco considera ni las disparidades climáticas que existen en el territorio español

(existiendo notables diferencias tanto entre regiones del norte con elevados consumos en invierno y en el sur con elevados consumos en verano) ni las diferencias dentro de una misma provincia donde pueden convivir un amplio rango de zonas climáticas.

LÍMITE ANUAL DE ENERGÍA

Categoría	Consumo máximo subvencionado
Unidad familiar sin menores o demandante individual	1.380 kWh
Unidad Familiar con un menor	1.932 kWh
Unidad familiar con dos menores	2.346 kWh
Unidad familiar familias numerosas	4.140 kWh
Unidad familiar con la condición de pensionistas	1.932 kWh

Una vez identificados los requisitos necesarios para ser beneficiario del bono social eléctrico es interesante examinar qué pasos se deben seguir para poder beneficiarse de él con el propósito de examinar el grado de complejidad de este mecanismo. Actualmente el bono social eléctrico español requiere de una petición por parte del beneficiario potencial que debe tramitar directamente a través de alguna de los ochos comercializadores de referencia ya sea por teléfono de carácter gratuito, correo electrónico, correo ordinario, fax o presencialmente en las mismas oficinas. A fecha de hoy, dos comercializadores disponen de una App de Apple y Google que permite agilizar la gestión del bono social mediante un dispositivo electrónico.

En concreto, el consumidor que solicite la ayuda debe aportar la siguiente información:

1. Formulario del bono social (cumplimentado y firmado por toda la unidad familiar).
2. Fotocopia del NIF o NIE del titular del punto de luz y de todos los miembros de la unidad familiar.
3. Libro de familia o certificación de la hoja individual del Registro Civil (si el titular forma parte de una unidad familiar) o la hoja individual del Registro Civil o cualquier documento expedido por la autoridad competente que acredite el estado civil del solicitante.
4. Certificado de empadronamiento en vigor del titular y de todos los miembros de la unidad familiar.
5. Fotocopia del título de familia numerosa en vigor (en el caso de familias numerosas).
6. Certificado de los Servicios Sociales del órgano competente que acredite Circunstancias Especiales (discapacidades, víctima de violencia de género, víctima de terrorismo, dependencia reconocida grados II y III en caso de cumplir circunstancias especiales).
7. Copia de la última factura de electricidad (recomendación de las comercializadoras para agilizar la tramitación).

La necesidad de reportar certificados y documentos expedidos por distintos organismos públicos ante la comercializadora de referencia hace que este proceso de solicitud resulte,

Comercializadora de referencia	Teléfono	Dirección web	Dirección postal	Fax	Correo electrónico	App Bono Social	
Endesa Energía XXI, S.L.U.	800760333	https://www.energiaxxi.com/bono-social-mr	Aptdo. Correos 1.167 41080 Sevilla	No disponible	bonosocial@energiaxxi.com	Apple	Google
Curenergía Comercializador de Último Recurso, S.A.U.	900200708	https://www.curenergia.es/bono-social	Aptdo. Correos 61.017 28080 Madrid	No disponible	bonosocial@curenergia.es	Apple	Google
Comercializadora regulada, GAS & POWER, S.A.	900100283	https://www.comercializadoredregulada.es/regulada/bono_social_luz	Aptdo. Correos 61.084 28080 Madrid	934630906	bonosocial@comercializadoresregulada.es	No disponible	No disponible
Baserc Comercializadora de Referencia, S.A.	900902947	https://www.basercor.es/	Aptdo. Correos 191 33080 Oviedo	984115538	bonosocial@basercor.es	No disponible	No disponible
Régsiti Comercializadora de Referencia S.L.U.	900101005	https://www.regsiti.com/bono-social/	Calle Isabel Torres nº 19 39011 Santander	910911464	bono-social@regsiti.com	No disponible	No disponible
Comercializador de Referencia Energético, S.L.U.	900814023	https://www.corenergetico.es/es/modelos-de-contratacion/bono-social/	Aptdo. Correos: F. D. Nº 90 // 3300010 - 33080 Oviedo	No disponible	bonosocial@corenergetico.es	No disponible	No disponible
Teramelcor, S.L.*	800007943	https://www.teramelcor.es/bonosocial.html	Aptdo. Correos 6 52006 Melilla	951481180	bonosocial@teramelcor.es	No disponible	No disponible
Energía Ceuta XXI Comercializadora de Referencia, S.A.U.**	900106004	https://www.energiaceutaxxi.com/	Aptdo. Correos 13 51080 Ceuta	956517684	bonosocial@energiaceutaxxi.com	No disponible	No disponible

Fuente: <https://www.bonosocial.gob.es/>

en muchos casos, complejo y laborioso para los hogares más vulnerables. A continuación, una vez la comercializadora recibe la solicitud de aplicación del bono social, esta entidad es la encargada de verificar que los datos suministrados por el consumidor cumplen con los requisitos para acogerse a la ayuda a través del acceso a la plataforma informática disponible a tal efecto y desarrollada por el actual Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Este proceso de verificación de datos por parte de la comercializadora no debe demorarse más de 15 días hábiles, tiempo máximo que tiene a su disposición

para comunicar al solicitante el resultado de la solicitud.

Si la solicitud ha resultado favorable, el descuento correspondiente se aplica en la primera factura recibida tras la solicitud o en la factura inmediatamente posterior. El bono social eléctrico goza de una duración de dos años, siempre y cuando no se produzca la pérdida de alguna de las condiciones que dan derecho a su percepción. En cualquier caso, el consumidor tiene la obligación de informar a la comercializadora la pérdida de alguno de los requisitos básicos. La rehabilitación del bono implica tramitar desde cero el bono social y

volver a recopilar de nuevo la documentación necesaria antes mencionada⁴².

Con referencia a la situación de impago de las facturas eléctricas, los beneficiarios del bono social de electricidad disponen de un plazo de cuatro meses desde la primera notificación de impago para poder hacer frente a las facturas impagadas, en lugar de los dos meses que tiene el resto de los consumidores. En el caso de que en el hogar beneficiario de bono social conviva como mínimo un menor de 16 años o en los que el consumidor o uno de los miembros de su unidad familiar sea persona con discapacidad igual o superior al 33% o con grado de dependencia II o III no se podrá interrumpir el suministro en caso de impago

La financiación del bono social eléctrico, de acuerdo con el Real Decreto- ley 7/2016, mantiene que son las sociedades que desarrollan la actividad de comercialización de energía eléctrica (o sus matrices) quienes deben asumir su coste y el reparto de dicho coste se realiza proporcionalmente en función del número de clientes.

Como punto de acceso general sobre el bono social eléctrico y sus características destacan tres páginas webs oficiales de carácter divulgativo y accesible para los consumidores. Adicionalmente, cada comercializadora

42 Debido al estado de alarma por el COVID-19 el Gobierno ha prorrogado la vigencia del Bono Social para aquellos clientes que debían renovarlo en estas fechas. El periodo de rehabilitación se extiende automáticamente hasta el 15 de septiembre.

FUENTES DE INFORMACIÓN DE REFERENCIA ACERCA DEL BONO:



Web del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. <https://www.bonosocial.gob.es/>



Web de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC). <https://www.cnmc.es/bono-social>



Web de la Fundación Ciudadana Civio, aplicación en colaboración con la CNMC que ayuda a calcular si el consumidor tiene derecho al bono social. Esta fundación independiente y sin ánimo de lucro tiene como objetivo lograr un libre acceso a la información de las instituciones públicas. <https://civio.es/bono-social/>

Tabla 4.4.

Número de consumidores acogidos al bono social (diciembre 2019).

Tipo	Consumidores vulnerables	Consumidores vulnerables severos	Total	% Total
Pensionistas	98.582	72.494	17.1076	13,9%
Familias numerosas	213.215	89.507	302.722	24,6%
Unidad familiar sin menores	282.554	338.781	621.335	50,5%
Unidad familiar con un menor	20.253	61.033	81.286	6,6%
Unidad familiar con dos menores	16.306	38.135	54.441	4,4%
Total	630.910	599.950	1.230.860	100%

Fuente: Boletín de indicadores eléctricos de abril 2020. Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC).

de referencia ofrece en sus páginas web información detallada, didáctica y entendedora para el usuario de las características principales y requisitos para solicitar el bono social eléctrico.

De acuerdo con la Tabla 4.4, en diciembre de 2019 se contabilizaron 1,23 millones de hogares acogidos al bono social eléctrico. La mayor parte de los beneficiarios formaban parte de la categoría unidades familiares sin menores (50,5%), junto con el de familias numerosas (24,6%) y pensionistas (13,9%). Los resultados demuestran que aproximadamente una parte de los consumidores acogidos a la prestación económica pertenecen a una de las categorías de acceso que no tiene en cuenta los criterios de renta como son las familias numerosas.

Conscientes de que el actual bono social eléctrico presenta aún una serie de limitaciones y mejoras potenciales, el Gobierno de

España apuesta por la creación de un nuevo mecanismo para aliviar la pobreza energética. Esta voluntad de progreso en la respuesta a este fenómeno se refleja claramente en la Media 4 de la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética promoviendo el diseño de un nuevo bono social articulado en torno a tres ejes básicos (Figura 4.4).

Si bien es cierto que el bono social eléctrico representa la principal intervención financiera para ayudar a los consumidores más vulnerables a nivel estatal, la pobreza energética también está presente en las agendas de los responsables autonómicos de las políticas públicas. Desde la aparición de la categoría de consumidor vulnerable en riesgo de exclusión social, a finales de 2017, la administración autonómica o local pasa a tener un papel más activo sufragando al menos el 50% de la factura eléctrica dentro de este colectivo.

1

Universalidad de fuentes de suministro

Avanzar hacia un bono social energético de carácter integral que proteja a los consumidores vulnerables con independencia de la fuente de energía que utilicen. Estas mejoras permitirán una mayor cobertura y una aproximación más cercana a la realidad de los hogares españoles.

2

Automatización

Apostar por una comprobación del cumplimiento de los requisitos básicos para poder recibir las ayudas prestacionales sin la necesidad de que el consumidor vulnerable trámite la solicitud pertinente (concesión directa de la ayuda de acuerdo con criterios de renta, estos podrán verse relajados para ciertas categorías de consumidores especialmente vulnerables).

3

Gestión coordinada con otras Administraciones Públicas

Para la correcta implementación del nuevo mecanismo es vital la intervención de todas las Administraciones de manera coordinada.

Figura 4.4.

Ejes del nuevo bono social energético de acuerdo con la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética 2019-2024.

Fuente: Ministerio para la Transición Ecológica (2018)

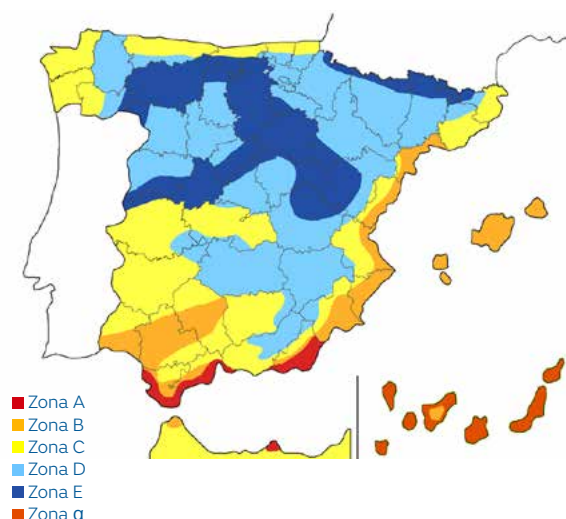
A su vez, existen varios ejemplos de políticas públicas promovidas por las comunidades autónomas. A modo de ejemplo, el País Vasco aborda la pobreza energética a través de la Renta de Garantía de Ingresos y las Ayudas de Emergencia Social y para aquellos hogares que por su capacidad adquisitiva no pueden acceder a estos complementos de ayudas sociales el gobierno vasco tiene suscrito desde 2015 un convenio con la Cruz Roja destinado a abonar las facturas de luz, agua y gas. Castilla-La Mancha mantiene desde 2016 un convenio de colaboración con la Cruz Roja para luchar contra la pobreza energética en el territorio, en particular, para el 2020 la ayuda económica, en general, es de 150 euros por hogar en situación de pobreza severa.

• BONO TÉRMICO

El Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores trajo consigo la aprobación de un bono social para usos térmicos. Se trata de una ayuda económica a consumidores vulnerables en forma de pago único a la cuenta bancaria del beneficiario por el uso de la calefacción y el agua caliente sanitaria o cocina. La cantidad de esta prestación, que va de 25€ a 123,94€, viene determinada por dos componentes (Figura 4.5). Por un lado, por el grado de vulnerabilidad del beneficiario de acuerdo con la propia definición prevista en la normativa reguladora del bono social eléctrico (vulnerable, vulnerable severo, riesgo de exclusión social). Y, por otro lado, por la

Figura 4.5.

Cuantía del bono social térmico según el tipo de consumidor y las zonas climáticas.



Fuente: <http://www.bonotermico.gob.es/>

zona climática en la que se encuentre ubicada la vivienda habitual del beneficiario.

Los beneficiarios de esta ayuda, que es compatible también con otras con la misma finalidad, son todos aquellos consumidores acogidos al bono social el 31 de diciembre del año anterior. Su concesión es automática, esto significa que los beneficiarios no deben llevar a cabo trámites adicionales ni ninguna solicitud al respecto agilizando por completo el proceso. En este sentido, los beneficiarios reciben directamente una notificación con la

información de la ayuda que les ha sido otorgada y, si no renuncian en el plazo establecido, se procede al ingreso de la cuantía. La duración del bono social térmico es de un año y su tabla rehabilitación es automática siempre y cuando siga siendo beneficiario del bono social eléctrico.

La puesta en marcha de este nuevo mecanismo no ha estado exenta de incidencias. Al tratarse de un pago que exclusivamente se realiza a través de una transferencia bancaria a la cuenta corriente donde tiene domiciliado la factura eléctrica el beneficiario, se estima que

inicialmente, el Gobierno no pudo identificar alrededor de un 10% de los beneficiarios por desconocer la cuenta bancaria donde ingresar el importe concedido del bono. Entre los motivos que explican por qué se desconoce la cuenta bancaria de los beneficiarios del bono destacan no tener domiciliados los pagos de luz, no disponer de cuenta corriente, no haber facilitado la información a la Dirección General de Política Energética y Minas o por el hecho de recibir otras ayudas y con esta superar el límite y, por ende, poder perder una ayuda de mayor importe.

A diferencia del bono social eléctrico, el térmico es financiado con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, en particular, el presupuesto asignado para el año 2019 fue de 75 millones de euros. Tanto la gestión como el pago de las prestaciones económicas son competencia de la Comunidades Autónomas, estas a su vez, pueden ampliar la cantidad de la ayuda concedida con cargo a sus propios presupuestos, debiendo especificarse el porcentaje de cofinanciación de las Administraciones.

Al igual que con el bono social eléctrico, el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico pone a disposición de todos los españoles una página web divulgativa con la información más relevante para conocer las características del bono social térmico y los pasos necesarios para solicitarlo.

FUENTES DE INFORMACIÓN DE REFERENCIA ACERCA DEL BONO:



Web del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. <http://www.bonotermico.gob.es/>

• PROTECCIÓN ADICIONAL

Otro mecanismo de actuación frente a la situación de vulnerabilidad energética es la prohibición de desconexión de la electricidad. A raíz del Real Decreto 897/2017 se crea una nueva figura de consumidor en riesgo de exclusión social. A este respecto, un consumidor vulnerable severo (definido por criterios de renta), atendido por los servicios sociales y cuyas facturas eléctricas sean sufragadas al menos el 50% por la Administración Pública correspondiente, se determina la imposibilidad que el suministro pueda verse suspendido. Más adelante, con el Real Decreto-ley 15/2018 se amplía la cobertura de protección de desconexión a más grupos vulnerables. En particular, cabe destacar la medida adicional de protección a la infancia que permite a aquellas viviendas acogidas al bono social eléctrico y con menores de 16 años sean considerados un suministro esencial y, por consiguiente, su

suministro no pueda verse suspendido. Así mismo, aquellos hogares en los que uno de sus miembros se encuentre en situación de dependencia reconocida de grado II o III, o bien con una discapacidad reconocida igual o superior al 33% también tienen derecho a esta medida de protección frente a la desconexión.

Dentro de este tipo de actuaciones de protección de desconexión vale la pena resaltar a modo de acción regional el caso de la comunidad autónoma de Catalunya, que a través de la Ley 24/2015 se aprobó que las compañías suministradoras no pueden interrumpir el suministro de luz, gas y agua en hogares en situación de riesgo de exclusión.

Por otra parte, la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética describe dos tareas prioritarias a desarrollar con el propósito de mejorar la respuesta frente a la situación de desconexión energética. La Medida 5 pretende establecer un suministro mínimo vital a los consumidores vulnerables identificados por los servicios sociales para evitar así la desconexión total del suministro eléctrico durante un plazo de cuatro meses adicional al otorgado actualmente por la normativa. Así pues, si una vez finalizado un total de ocho meses no se ha regularizado la situación se podría interrumpir el suministro eléctrico de este colectivo. La Medida 6 tiene en cuenta la creciente manifestación de fenómenos meteorológicos adversos y propone prohibir la desconexión del suministro energético de los consumidores domésticos en situaciones de condiciones meteorológicas extremas que impliquen un mayor consumo con fines térmicos.

4.3. Gasto

Con el objetivo de reducir el número de personas en situación de pobreza energética en la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética se manifiesta también la necesidad de actuar en materia eficiencia energética mediante actuaciones tanto a corto plazo (rehabilitaciones exprés en viviendas), como a medio (fomento de viviendas en alquiler social con subvención para los gastos de suministros energéticos entre colectivos vulnerables y sustitución de equipos por otros más eficientes) y largo plazo (rehabilitación integral de edificios).

A diferencia de otros países de la Unión Europea, hasta el momento, en España no existen medidas públicas de eficiencia energética específicas para personas identificadas como vulnerables en situación de pobreza energética. No obstante, sí existe una serie de medidas de apoyo económico a la mejora de la eficiencia energética de carácter transversal y diseñadas para todos los ciudadanos españoles, si bien, normalmente accesibles únicamente para usuarios con mayor poder adquisitivo para hacer frente a la inversión que subvencionan las ayudas.

Actualmente, se observa que las políticas públicas orientadas a mejorar la eficiencia energética no llegan a los colectivos con una mayor vulnerabilidad energética haciendo necesario un enfoque más específico a su realidad para ganar con éxito de la batalla de la pobreza energética a través de un doble ahorro energético y económico. Así pues, no es de extrañar que en los últimos años hayan

proliferado iniciativas privadas en búsqueda de la mejora de la eficiencia energética entre los hogares en situación de pobreza energética.

A continuación, se detallan las principales acciones, tanto públicas como privadas, orientadas a mejorar las condiciones térmicas de las viviendas.

4.3.1 Iniciativas públicas

▪ PROGRAMA DE REHABILITACIÓN ENERGÉTICA DE EDIFICIOS

Esta ayuda, que orgánicamente se encuadra dentro del actual Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, se puso en marcha por primera vez en 2013 a través del Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE) con el objetivo general de contribuir a alcanzar los objetivos establecidos en la Directiva 2012/27/UE, relativa a la eficiencia energética, y en el Plan Nacional de Acción 2014-2020. En particular, este programa pretende llevar a cabo la rehabilitación energética del parque inmobiliario español incentivando la implementación de acciones de reforma que contribuyan a la reducción de emisiones de dióxido de carbono, a través del ahorro energético, la mejora de la eficiencia energética y el aprovechamiento de las energías renovables en los edificios existentes.

El Programa de rehabilitación energética de edificios (PAREER-CRECE) con vigencia hasta finales de 2016 fue dotado con 125 millones de euros (Programa PAREER) procedentes de fondos para la financiación de planes de ahorro y eficiencia energética⁴³ para 2013 previstos en el Real Decreto-ley 14/2010 de 23 de diciembre. Este fondo fue ampliado en 2015 con 75 millones de euros de presupuesto adicional correspondientes al programa Plan de Medidas para el Crecimiento, la Competitividad y la Eficiencia (Programa CRECE) con origen Presupuestos Generales del Estado. Posteriormente, le dio continuidad, hasta 2018, el programa PAREER II con una dotación inicial de 125,6 millones de euros provenientes del Fondo Nacional de Eficiencia Energética y ampliado, más tarde, en 78 millones de euros.

TIPOLOGÍA DE ACTUACIONES QUE ENGLOBALAN EL PROGRAMA

Actuaciones de fomento de la eficiencia energética:

- Mejora de la eficiencia energética de la envolvente térmica.
- Mejora de la eficiencia energética de las instalaciones térmicas y de iluminación.

Tabla 4.5.

Modalidad y cuantía de la ayuda.

Tipologías de actuaciones	Máximo entrega dineraria sin contraprestación	Consumidores vulnerables severos
Actuaciones de fomento de la eficiencia energética		
- Mejora de la eficiencia energética de la envolvente térmica	30%	60%
- Mejora de la eficiencia energética de las instalaciones térmicas y de iluminación	20%	70%
Actuaciones de fomento de las energías renovables		
- Sustitución de energía convencional por biomasa en las instalaciones térmicas	25%	65%
- Sustitución de energía convencional por energía geotérmica en las instalaciones térmicas	30%	60%

Nota:

*Ayuda adicional por criterio social, eficiencia energética o actuación integrada: en función del uso del edificio y de acuerdo a lo establecido en Anexo I, para el tipo de actuación. Hasta los límites de la normativa de ayudas de Estado o tasa de cofinanciación FEDER en la Comunidad Autónoma donde radique el proyecto, según el Anexo V.

Actuaciones de fomento de las energías renovables:

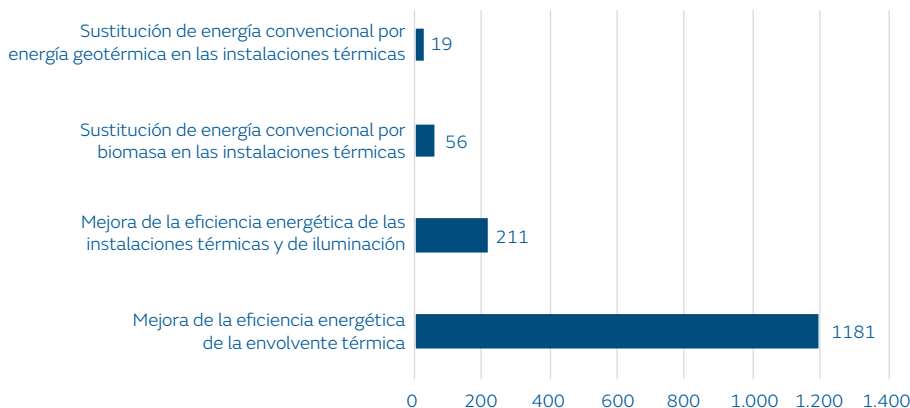
- Sustitución de energía convencional por biomasa en las instalaciones térmicas.
- Sustitución de energía convencional por energía geotérmica en las instalaciones térmicas.

La ayuda ha consistido en una entrega dineraria sin contraprestación, que oscila entre un 20 y un 30%, sobre el coste elegible de la actuación realizada, complementada con un préstamo reembolsable al Euribor +0,0% y con un plazo máximo de amortización 12 años. A su vez, la ayuda directa se puede incrementar hasta alcanzar una ayuda máxima si se cumplen una serie de criterios adicionales (Tabla 4.5)⁴⁴.

44 1) Criterio social: actuaciones en viviendas de protección oficial o en áreas de regeneración y rehabilitación urbanas. 2) Criterio de eficiencia energética: mejoras que incrementan en dos letras la calificación energética inicial o actuaciones que permiten obtener una clasificación energética "A" o "B", en la escala de CO₂. 3) Criterio de actuación integrada: actuaciones que realicen simultáneamente la combinación de dos o más tipologías de actuación.

Figura 4.6.

Programa PAREER -CRECE y PAREER II en cifras.



Fuente: IDAE. <https://sede.idae.gob.es/lang/modulo/?refbol=tramites-servicios&refsec=pareer-ii>

De acuerdo con los datos ofrecidos por IDAE⁴⁵, se han evaluado favorablemente 1.467 solicitudes (Figura 4.6). Por lo que respecta al tipo de ayuda concedida, más de la mitad de la ayuda total corresponde a ayuda directa (52,9%) mientras que el 47,1% restante a préstamo reembolsable.

En cuanto a los cuatro tipos de actuaciones en los edificios existentes que contempla el programa, la mejora de la eficiencia energética de la envolvente térmica se posiciona, de lejos, como la ayuda que mayor respaldo económico ha recibido, con un 86,8% de la ayuda total.

A gran distancia, se encuentra la mejora de la eficiencia energética de las instalaciones térmicas y de iluminación (9,6%), seguida por, la sustitución de energía convencional por biomasa en las instalaciones térmicas (3,0%) y, por último, con un peso muy marginal, las actuaciones de sustitución de energía convencional por energía geotérmica en las instalaciones térmicas (0,6%).

Tal y como se ha mencionado previamente, el beneficiario principal de esta ayuda no es el consumidor en situación de pobreza energética. Al contrario, los beneficiarios potenciales son

personas físicas o jurídicas⁴⁶ con capacidad económica de iniciar una actuación de mejora de eficiencia energética integral y con recursos para superar los complejos procesos administrativos de solicitud y justificación de la ayuda. En general, capacidades y recursos que quedan lejos de las circunstancias de los hogares en situación de pobreza energética. En cuanto al tipo de beneficiario, las comunidades de vecinos son los beneficiarios que más ayuda han recibido, seguido de las empresas de servicios energéticos.

- **ESTRATEGIA A LARGO PLAZO PARA LA REHABILITACIÓN ENERGÉTICA EN EL SECTOR DE LA EDIFICACIÓN EN ESPAÑA**

Desde el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (antiguo Ministerio de Fomento) también se han llevado a cabo actuaciones en materia de eficiencia energética. En particular, en 2014 se publicó la Estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la construcción en España (ERESEE 2014)⁴⁷ para dar respuesta al artículo 4 de la Directiva 2012/27/UE sobre Eficiencia energética que exigía a los Estados miembros el diseño de una estrategia a largo plazo que permitiera respaldar

la rehabilitación de los parques de edificios tanto públicos como privados con el objetivo final de alcanzar un parque inmobiliario con una alta eficiencia energética y descarbonizados antes de 2050⁴⁸. Más adelante, en 2017 la Estrategia fue actualizada (ERESEE 2017), en particular, el desafío de la pobreza energética fue enmarcado dentro del análisis de los principales retos estructurales mediante la incorporación de la sección “4.4 Consideraciones sobre los consumidores vulnerables y la pobreza energética”. Desde un punto de vista descriptivo se abordó el estado del arte de la pobreza energética en el territorio español al mismo tiempo que se puso de manifiesto la necesidad de aliviar esta problemática mediante un apoyo social específico y un enfoque del problema a través de una perspectiva social y no desde una perspectiva de la rentabilidad económica de los ahorros energéticos.

Tres años después, de acuerdo con la nueva Directiva sobre eficiencia energética en los edificios, el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana acaba de publicar la actualización 2020 de la Estrategia⁴⁹. Como novedad en el campo de la pobreza energética y consumidores vulnerables respecto a las versiones anteriores, el plan recoge la

46 En particular, podrán ser beneficiarios del Programa: los propietarios de edificios existentes destinados a cualquier uso, las comunidades de propietarios, las empresas explotadoras, arrendatarias o concesionarias de edificios y las empresas de servicios energéticos.

47 Ministerio de Fomento (2014).

48 En la actualidad está regulado por la Directiva 2018/844 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2018 por la que modifica la Directiva 2010/31/UE relativa a la eficiencia energética de los edificios y la Directiva 2012/27/UE relativa a la eficiencia energética.

49 Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (2020).

aprobación de la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética 2019–2024, la regulación del bono social eléctrico y térmico y presenta los enfoques de intervención en los hogares con pobreza energética. De ahí que el plan lleve a cabo una segmentación territorializada por provincias que permite identificar a los hogares en situación de pobreza energética, para a continuación, destacar las principales vías de actuación incluyendo tanto medidas pasivas sobre la envolvente, medidas exprés (micromejoras y reparaciones), así como medidas activas sobre las instalaciones. Así pues, la nueva actualización de la Estrategia representa un punto importante de partida para la promoción de la rehabilitación energética entre los consumidores identificados como vulnerables energéticos.

▪ PLANES ESTATALES DE VIVIENDA

Otra medida orientada a la rehabilitación del parque de viviendas españolas con carácter prioritario son los Planes Estatales de Vivienda. Actualmente está vigente el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021⁵⁰ que da continuidad al plan estatal de fomento del alquiler de viviendas, rehabilitación edificatoria y la regeneración y rehabilitación urbana, 2013-2016.

El actual Plan se estructura en diez programas de los cuales destaca por su proximidad con las medidas de eficiencia energética el “Programa de fomento de la mejora de la eficiencia energética y la sostenibilidad de viviendas”. Este programa pretende financiar, con carácter general, el 40%⁵¹ de la inversión en obras de mejora de eficiencia energética y la sostenibilidad, con especial atención a la envolvente térmica de la vivienda para reducir su demanda energética de calefacción o refrigeración (mejora aislamiento térmico, sustitución de carpinterías, y acristalamientos de huecos), a la instalación de sistemas de calefacción, refrigeración, producción de agua caliente sanitaria y ventilación y a la instalación de equipos que permitan la utilización de energías renovables. La obra de mejora debe reducir la demanda energética anual de calefacción y refrigeración del edificio entre el 20 y el 35% según la zona climática donde se encuentren ubicadas las viviendas unifamiliares. Así pues, se trata de una medida de mejora de la eficiencia energética orientada a un público muy concreto (viviendas unifamiliares y edificios de tipología residencia colectiva) y no diseñada específicamente para consumidores en situación de pobreza energética.

50 <https://www.boe.es/boe/dias/2018/03/10/pdfs/BOE-A-2018-3358.pdf>

88 | 51 En caso de ingresos inferiores a tres veces el IPREM la ayuda puede llegar hasta el 75% de la inversión.

PROGRAMAS DEL PLAN ESTATAL 2018-2021

1. Subsidiación de préstamos convenidos
 2. Ayudas al alquiler de vivienda
 3. Ayuda a las víctimas de violencia de género, personas objeto de desahucio de su vivienda habitual, personas sin hogar y otras personas especialmente vulnerables
 4. Fomento del parque de vivienda en alquiler
 5. **Fomento de la mejora de la eficiencia energética y sostenibilidad en viviendas**
 6. Fomento de la conservación, de la mejora de la seguridad de utilización y de la accesibilidad en viviendas
 7. Fomento de la regeneración y rehabilitación urbana y rural
 8. Ayuda a los jóvenes
 9. Fomento de viviendas para personas mayores y personas con discapacidad
 10. Ayudas para contribuir a minimizar el impacto económico y social del COVID-19 en los alquileres de vivienda habitual
-

▪ FUTURAS LÍNEAS DE ACTUACIÓN

Las medidas descritas anteriormente ponen de manifiesto la carencia de medidas específicas para hogares en situación de pobreza energética. Por ello, desde el gobierno español, conscientes de que erradicar esta problemática sólo será posible si se tienen en cuenta las casuísticas de estos colectivos vulnerables a la hora de diseñar políticas públicas, apuesta por un nuevo enfoque de actuación diferente al seguido hasta el momento, caracterizado por una rehabilitación energética integral de los edificios.

Dentro de la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética, a corto plazo destaca la Medida 7 “Rehabilitación Exprés en vivienda”. El objetivo principal de esta iniciativa en forma de ayuda económica consiste en garantizar una temperatura de confort en las viviendas durante todas las estaciones del año a través de la implementación de una serie de medidas de bajo coste y de fácil y ágil implementación que se puedan realizar desde el interior de la vivienda sin necesidad de permisos de obras o de la comunidad de propietarios. Un ejemplo de dichas intervenciones son el doble acristalamiento, la aplicación de pintura térmica (interior y exterior), aislamiento en cámara, la instalación de toldos o cortinas entre otros.

A medio plazo, la Estrategia apuesta por actuaciones más estructurales. En este sentido, con el propósito de paliar la posible divergencia de intereses entre propietarios e inquilinos con respecto al pago de las obras de mejora de eficiencia energética y la imputación de los consiguientes beneficios se presenta la

Medida 8. Esta acción busca fomentar el parque de vivienda pública en régimen de alquiler social con una subvención para los gastos de suministros energéticos para aquellos colectivos especialmente vulnerables. Por otro lado, la Medida 9 propone un programa de ayudas económicas específico para los hogares en situación de pobreza energética que incentive la sustitución de equipos por otros con las mejores calificaciones energéticas (frigorífico, congelador, equipos térmicos, lavadora, horno eléctrico, placa de cocina y caldera).

A largo plazo se apuesta por la rehabilitación integral de los edificios dirigida a la reducción de la demanda energética en los que residan consumidores vulnerables, aunque en el edificio convivan hogares con colectivos no vulnerables para aumentar el impacto de la medida a la hora de actuar sobre la totalidad del edificio (Medida 10 de la Estrategia).

Finalmente, merece la pena resaltar que, aunque las bases del autoconsumo están desarrolladas en el Real Decreto 244/2019, la promoción del autoconsumo, aunque sí se menciona en la Estrategia como elemento a tener en cuenta por su potencial en la reducción de la factura de electricidad y la dependencia energética de los hogares más vulnerables, no se especifica ninguna acción concreta. Paralelamente, el Plan Nacional de Energía y Clima 2021-2030 español recalca que las medidas de promoción del autoconsumo deben ir dirigidas al conjunto de la sociedad y en especial entre los consumidores

vulnerables quienes se ven excluidos del autoconsumo en condiciones de mercado sin la presencia de instrumentos específicos. Asimismo, el Plan español brinda grandes oportunidades al autoconsumo colectivo como herramienta clave para gestionar la pobreza energética a través de la asignación de una participación en autoconsumos colectivos promovidos por Administraciones Públicas o entidades sociales.

4.3.2 Iniciativas privadas

- FONDO SOLIDARIO DE REHABILITACIÓN ENERGÉTICA – FUNDACIÓN NATURGY

En octubre de 2018, la Fundación de la compañía energética Naturgy, dentro de su plan de vulnerabilidad energética, puso en marcha el Fondo Solidario de Rehabilitación Energética⁵² para apoyar a los hogares y las familias más vulnerables. El objetivo principal de este fondo consiste en recaudar ayudas económicas para después canalizarlas hacia la realización de una serie de rehabilitaciones que permitan una mejora de la eficiencia energética en las viviendas en situación de vulnerabilidad energética.

La creación de este fondo de carácter solidario, en el que cualquier persona que lo desee puede contribuir, ha permitido poner en práctica las múltiples soluciones de bajo coste para hacer los hogares más eficientes en materia de energía contempladas en el estudio llevado a

cabo por Fundación Naturgy en 2017 titulado “Re-habilitación exprés en hogares vulnerables. Soluciones de bajo coste”.

Desde el punto de vista económico, Fundación Naturgy contribuye al Fondo con una cantidad equivalente a la aportación de cada donante, con un límite máximo anual de 500.000 €, a ayudas orientadas tres líneas de actuación:

PRINCIPALES LÍNEAS DE ACTUACIÓN DEL FONDO SOLIDARIO

- Rehabilitación energética de viviendas: mejoras en las viviendas para incrementar la eficiencia energética que no supongan intervención estructural y que puedan ejecutarse de manera ágil (sin permisos de obra o desalojo de las viviendas).
 - Equipamiento en las viviendas: reparación o sustitución de equipamiento para mantener la temperatura y humedad de las viviendas en condiciones adecuadas de salubridad, tales como frigorífico, cocina, calentadores, calderas o deshumidificadores, entre otros.
 - Instalaciones interiores de clientes de electricidad y gas: adecuación a la normativa básica para garantizar el suministro y cumplir con la normativa de seguridad.
-

Desde 2018 se han realizado más de 1.500 intervenciones exprés y de bajo coste en colectivos económicamente vulnerables definidos por la Unidad de Atención al Cliente de Naturgy o por las entidades del Tercer Sector con las que se colabora en el proyecto⁵³. El ámbito de actuación de los proyectos es estatal repartido por las diferentes comunidades autónomas. Cabe mencionar que estas ayudas, con un gasto promedio por vivienda de alrededor de 2.000 euros, van dirigidas a los hogares y las familias más vulnerables y no es necesario ser cliente de Naturgy para beneficiarse de ellas.

53 Principales entidades colaboradoras: Cáritas, Cruz Roja, Hábitat 3, Foment de l'habitatge social, Fundación Mambré, Fundación Roure, Fundación Domus Misericordie Sant Josep, Fundación Isadora Duncan, Fundación la Vinya, CEAR, ACCEM.

4.4. Conductual

4.4.1 Iniciativas públicas

- VISIBILIDAD DEL PROBLEMA

A nivel estatal, una tarea prioritaria del IDAE consiste en llevar a cabo múltiples acciones de divulgación, formación e información al consumidor doméstico con el propósito final de concienciar a la ciudadanía sobre la importancia de consumir energía de manera más eficiente. Para ello, a través de su página web pone a disposición de todos los españoles diversos mecanismos que permiten promover los buenos hábitos de consumo energético. Entre ellos, destaca por su lenguaje claro, sencillo y didáctico la Guía de la energía⁵⁴ que permite descubrir diferentes consumos de energía de una vivienda y la posibilidad de mejorarlos a través de acciones de fácil alcance. A su vez, IDAE también lleva a cabo, desde 2004, campañas de sensibilización, producciones audiovisuales y acciones de acompañamiento orientadas a concienciar, formar e informar sobre pautas para fomentar un correcto uso de la energía a través de medios digitales y de comunicación accesibles y comprensibles para toda la ciudadanía. Otra iniciativa para destacar es el aula digital iniciada en 2011 y donde se puede aprender a ahorrar energía mediante la participación en una serie de cursos gratuitos online de dos a seis horas de formación.

A nivel regional y más orientado a hogares vulnerables destaca la puesta en marcha de diversos puntos de asesoramiento energético distribuidos por la ciudad de Barcelona. Esta iniciativa implementada en 2017 por el ayuntamiento de Barcelona y con un presupuesto anual de 2.250.000 euros ofrece información, atención e intervención esencial para que aquellos colectivos más vulnerables puedan garantizar sus derechos energéticos básicos y mejorar la eficiencia de los hogares. Otra iniciativa dentro de la provincia de Barcelona son las auditorías e intervención a las viviendas en situación de pobreza energética que ofrece, conjuntamente, los Servicios de Bienestar Social, Medio Ambiente y Vivienda de la Diputación de Barcelona. Este programa ha sido creado con el objetivo de apoyar a los ayuntamientos y consejos comarcales a desarrollar acciones preventivas ante la pobreza energética orientadas a mejorar la eficiencia energética de los hogares vulnerables, reducir sus gastos de suministros básicos y mejorar su bienestar general. Los beneficiarios de las auditorías son seleccionados por los servicios sociales de cada municipio entre aquellos usuarios que ya hayan recibido previamente ayudas para pagar facturas y con especial atención en hogares con gente mayor, menores y personas dependientes. Paralelamente, otra iniciativa a nivel regional es la Oficina municipal de Atención a la Pobreza Energética y Promoción Eficiencia Energética (OFIMAPE) del ayuntamiento de Terrassa para informar,

asesorar y apoyar a las familias de la ciudad que tienen dificultades para hacer frente al pago de los suministros básicos de agua, de gas y de electricidad.

▪ COMPARADOR DE OFERTAS DE ENERGÍA

Dentro del territorio español están presentes distintas herramientas de comparación de precios y servicios energéticos. En particular, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, cumpliendo con las obligaciones establecidas en el Real Decreto 216/2014, de 28 de marzo, cuenta en su página web con un comparador de ofertas de electricidad y de gas para que los consumidores puedan tomar decisiones óptimas en materia de energía. Una vez introducidos una serie de datos que permiten hacer una primera caracterización de las necesidades de los usuarios (localización, potencia de la instalación, consumo anual estimado y si se desea algún tipo de servicios adicional), la herramienta proporciona un listado con las distintas ofertas disponibles de las comercializadoras, una estimación del importe anual del primer y segundo año de la contratación y si la energía procede de energías renovables o cogeneración de alta eficiencia.

▪ FUTURAS LÍNEAS DE ACTUACIÓN

Entre las acciones a reforzar en los próximos años, la Estrategia Nacional Contra la Pobreza Energética establece crear mecanismos de sensibilización y generación de conciencia al fenómeno de la pobreza energética en el territorio español mediante diversos medios como, por ejemplo, el uso de campañas de publicidad o sensibilización colectiva, el desarrollo de jornadas o a través de la colaboración con administraciones públicas o cooperaciones entre entidades público y privadas (Medida 14). De igual manera se prioriza unificar las fuentes de información en materia de pobreza energética con la creación de una página web que centralice toda la información y sirva de punto de acceso general (Medida 15). Vinculado al uso de la información de los contadores inteligentes, el Gobierno pretende promover acciones que informen a la ciudadanía sobre cómo acceder a la información que reportan los contadores, cómo tratarla, así como, qué hacer con esa información para optimizar sus facturas (Medida 16). Paralelamente, se pretende continuar con una comunicación permanente sobre hábitos de consumo, ahorro energético y mejora de la eficiencia energética entre los ciudadanos (Medida 17) y establecer un canal de comunicación de novedades en materia de pobreza energética a aquellas personas interesadas (Medida 18).

Figura 4.7.
Escuela de Energía en cifras.



Fuente: <https://www.fundacionnaturgy.org/accion-social/plan-vulnerabilidad-energetica/escuela-de-energia/>

4.4.2 Iniciativas privadas y sociales

▪ PROVISIÓN DE INFORMACIÓN

A continuación, se recopilan iniciativas privadas y sociales más representativas orientadas a abordar el fenómeno de la pobreza energética en España desde un enfoque de difusión de información, sensibilización y concienciación de la problemática.

La Escuela de Energía es un proyecto de Fundación Naturgy que consiste en la realización de talleres prácticos y participativos por todo el territorio español para trabajar aspectos relacionadas con la optimización de

la factura, acceso a ayudas públicas, hábitos de consumo, ahorro energético y mejorar de la eficiencia energética del hogar con el propósito último de reducir la factura energética y mejorar la calidad de vida de los hogares más vulnerables (Figura 4.7).

Ecoserveis es una consultora sin ánimo de lucro ubicada en Barcelona desde 1992 y especializada en energía. Dentro de su línea de actuación de pobreza energética ofrece un amplio programa de divulgación a través de jornadas técnicas, cursos de formación y talleres dirigidos a un amplio público, desde familias en situación de vulnerabilidad a la ciudadanía en general. A su vez, son miembros

coorganizadores de las ediciones del Congreso Catalán de Pobreza Energética, principal foro de discusión y análisis para combatir la pobreza energética y coordinadores de los Puntos de Asesoramiento Energético (PAE) de la ciudad de Barcelona. En referencia a su participación en proyectos europeos destacar su contribución en el proyecto H2020 ASSIST (2018-2020) a través de la formación local de profesionales especializados en aspectos técnicos, sociales y comunicativos para luchar contra la pobreza energética y, anteriormente, el proyecto SMART-UP (2015-2018) que tenía como misión fomentar el ahorro energético en hogares en situación de vulnerabilidad energética mediante una prueba piloto de instalación de contadores inteligentes y su monitorización. Por último, a nivel local, merece la pena resaltar el proyecto “Comunidades de vecinos contra la pobreza energética” llevado a cabo en 2018 y financiado mayoritariamente por la Generalitat de Catalunya. Este proyecto pretendía reducir la pobreza energética a través del impulso de medidas de eficiencia energética con talleres informativos, diagnósticos de viviendas y edificios basada en la acción conjunta de comunidades de vecinos y de los ayuntamientos, así como el apoyo de las redes y dinámicas de solidaridad de las Comunidades Autofinanciadas.

La Fundación sin ánimo de lucro e independiente Ecología y Desarrollo (Ecodes), dentro de su

línea “Energía y personas”, destaca por su activa labor en acciones de sensibilización, formación y asesoramiento para mejorar la eficiencia energética de los hogares españoles y hacer frente a la pobreza energética. Entre las múltiples iniciativas mencionar la herramienta online de gestión social de la energía (ENERSOC) orientada a entidades sociales y a los servicios sociales municipales que trabajan con personas en riesgo de pobreza energética ya que permite realizar un diagnóstico energética personalizado y obtener un informe personalizado con recomendaciones para reducir el consumo energético y las facturas de energía sin la necesidad de disponer de conocimientos técnicos sobre tarifas de suministros energéticos o eficiencia energética.

Otra iniciativa social comprometida con la lucha contra la pobreza energética es la red de personas voluntarias Energía Justa que se centra en la realización de talleres en defensa de los derechos energéticos, de eficiencia energética, así como acompañamientos en trámites energéticos e intervenciones de eficiencia energética en los hogares vulnerables. Este programa, con presencia en el Área Metropolitana de Barcelona y en la comunidad de Madrid, está promovido por dos entidades sin ánimo de lucro del ámbito social y energético, la *Associació Benestar i Desenvolupament* (ABD) y Ecoserveis.

Por su parte, entidades sociales consolidadas en el territorio español como la Cruz Roja⁵⁵ o Cáritas también cuentan con proyectos propios que abordan, desde una perspectiva más local, la problemática de la pobreza energética en hogares en riesgo o en situación de extrema vulnerabilidad. Entre las acciones principales destacan la realización de auditorías in situ para poder implementar mejoras en la eficiencia energética, asesorías en el consumo energético, entrega de elementos básicos de ahorro energético, recomendaciones sobre la factura y buenas prácticas en hábitos de consumo energético.

Con el propósito de optimizar el uso de la energía se creó el Banco de la Energía, esta asociación de carácter local y con un ámbito de actuación mayoritariamente en el área metropolitana

de Barcelona pretende fomentar el ahorro y la eficiencia energética en beneficio de los hogares con vulnerabilidad energética. A través de la solidaridad de las aportaciones de particulares, empresas o entidades se llevan a cabo medidas de ahorro y formación a familias vulnerables para mejorar su calidad de vida.

Finalmente, desde un punto de vista más científico-académico, está la Asociación de Ciencias Ambientales (ACA), la Cátedra de Energía y Pobreza de la Universidad de Comillas y la Cátedra de Sostenibilidad Energética de la Universidad de Barcelona. Estas instituciones cuentan con proyectos e iniciativas en el campo de la pobreza energética, en especial, en la generación de estudios divulgativos y científicos sobre el estado de la pobreza energética en España y la Unión Europea.

55 Cruz Roja, lanzó en 2018 un llamamiento extraordinario a tres años contra el cambio climático y la pobreza energética bajo el título "Comprometidos con las personas y el medio ambiente". A través de una serie de actividades de eficiencia energética, Cruz Roja ha logrado una reducción anual en términos económicos de 90 euros anuales en la factura del hogar. Desde su puesta en funcionamiento, más de 29.000 familias vulnerables se han visto beneficiadas por esta iniciativa.



5. Francia

5.1. Contexto

5.2. Ingreso

5.2.1. Iniciativas públicas

- Cheque de energía
- Tregua de invierno
- Fondos de solidaridad para la vivienda
- Ayudas financieras distribuidas por los municipios

5.2.2. Iniciativas privadas y sociales

- Cáritas
- Programa ENGIE contra la pobreza energética

5.3. Gasto

5.3.1. Iniciativas públicas

- Programa vivir mejor
- Programa MaPrimeRénov
- Auditorías energéticas
- Certificados de ahorro de energía
- Préstamo ecológico a tasa cero
- IVA reducido

5.4. Conductual

5.4.1. Iniciativas privadas

- Provisión de información por parte de las empresas energéticas
- Plataforma datos ENEDIS

5.1. Contexto

En términos de energía, la política francesa gira en torno a dos ejes principales: por un lado, luchar contra el cambio climático y la preservación del medio ambiente y, por otro lado, fortalecer la independencia energética y el acceso a la energía a un precio competitivo para ciudadanos y empresas.

La legislación energética francesa identifica explícitamente la reducción de la pobreza energética como un objetivo fundamental y contempla dos líneas principales de acción. En primer lugar, se ofrece asistencia para pagar la factura de energía de los hogares vulnerables. En segundo término, se tienen en cuenta las causas de la pobreza energética actuando sobre el consumo y, en particular, incidiendo en el rendimiento energético de la vivienda con el propósito de alcanzar una solución a largo plazo. Para ello, la política energética francesa incorpora tanto medidas de apoyo a la mejora de la eficiencia energética de los hogares destinadas a la población general, como medidas específicamente diseñadas para hogares vulnerables. Estas dos líneas de acción combinan medidas gestionadas desde la Administración central junto a programas específicos de acompañamiento, gestionados por instituciones regionales, locales y organizaciones no gubernamentales.

La definición, cuantificación y el seguimiento de la pobreza energética sigue siendo un elemento complejo y difícil de evaluar. Sin embargo, en el sistema francés, cuenta con el apoyo del Observatorio Nacional de Precariedad Energética, organismo encargado de monitorizar la evolución de esta problemática. Creado a partir de la Ley del 12 de julio de 2010 sobre el compromiso nacional con el medio ambiente⁵⁶, el observatorio es la institución de referencia para el seguimiento del fenómeno y el análisis de los instrumentos existentes para combatir la pobreza energética a nivel nacional. En este sentido, el Observatorio francés pretende proporcionar elementos de apoyo a la decisión de los servicios del Estado, sus agencias, autoridades locales, proveedores de energía y todas las asociaciones y profesionales que trabajan en el campo de la lucha contra la pobreza energética.

Definición de pobreza energética

Según establece la Ley de 12 de julio de 2010 sobre el compromiso nacional con el medio ambiente, “se encuentra en una situación de pobreza energética una persona que experimenta en su vivienda dificultades particulares para mantener el suministro de energía necesario para satisfacer sus necesidades básicas debido a la insuficiencia de su recursos y condiciones de vida”.

El Observatorio francés utiliza sus propios indicadores para identificar a aquellos hogares en situación de vulnerabilidad energética de acuerdo con indicadores presupuestarios objetivos o de aspectos subjetivos.

INDICADORES DE POBREZA ENERGÉTICA USADOS POR EL OBSERVATORIO NACIONAL DE PRECARIEDAD ENERGÉTICA

1. Enfoque objetivo

Tasa de esfuerzo energético o de gasto

(TEE_3D): según este indicador, un hogar se encuentra en situación de pobreza energética, *“cuando su gasto de energía en su vivienda es superior al 8% de sus ingresos, y su ingreso por unidad de consumo (UC)⁵⁷ es menor que el tercer decil de ingreso por UC”*.

Bajos ingresos-altos gastos: esta medida considera en una situación de pobreza energética, cualquier hogar cuyas facturas de energía reales sean más altas que la mediana de las facturas de energía de la población y cuyo presupuesto restante sea inferior al 60% de la mediana.

2. Enfoque subjetivo

Sobre la base de una encuesta realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Estudios Económicos, se identifican hogares con un ingreso por UC inferior al tercer decil y que declaran sufrir frío debido a una instalación de calefacción insuficiente o inadecuada, avería, mal aislamiento y/o limitación de la calefacción debido al coste o debido a un corte de energía por falta de pago.

A pesar del esfuerzo del Observatorio francés en la recopilación de datos fiables a nivel nacional, es preciso tomar los datos del Observatorio Europeo de la Pobreza Energética como referencia si se quiere comparar el grado de pobreza energética de Francia respecto a otros países de la Unión Europea (Figura 5.1). En este sentido, los resultados muestran que la pobreza energética en Francia se ha mantenido relativamente estable durante los últimos años, en valores mejores que la media de la Unión, excepto si se tiene en cuenta el indicador de pobreza escondida.

Concretamente, el porcentaje de hogares que no pudieron mantener su hogar a una temperatura adecuada se mantuvo constante, oscilando del 5% al 7% entre 2008 y 2018. Por otra parte, durante el mismo periodo de tiempo, el número de hogares que presentaron retrasos en

57 La Unidad de Consumo (UC) es un sistema de ponderación que asigna un coeficiente a cada miembro del hogar para poder comparar niveles de vida entre diferentes hogares. Por ejemplo, una pareja de dos adultos y dos niños computa 2,1 unidades de consumo (es decir, 1 unidad para el primer adulto, 0,5 para el segundo adulto y 0,3 por cada niño menor de 14 años años).

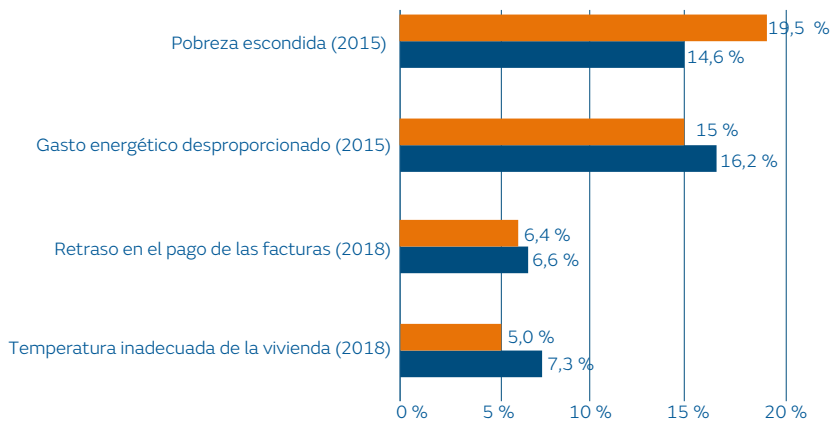


Figura 5.1. Indicadores de pobreza energética: Francia respecto a la media de la Unión Europea.

Fuente: Eurostat

■ Francia
■ Unión Europea

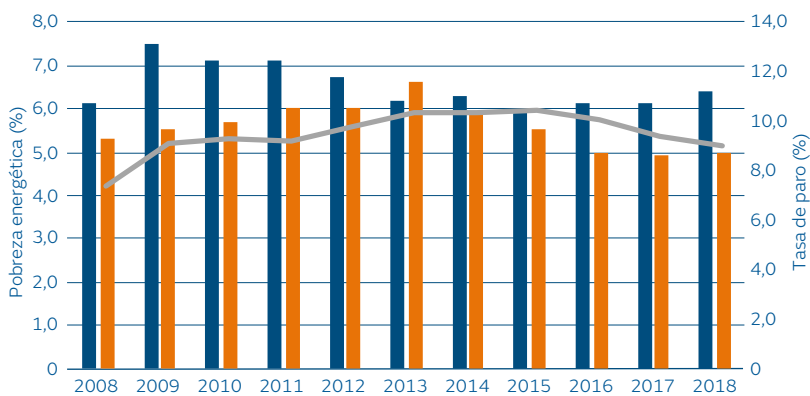


Figura 5.2. Evolución temporal de la pobreza energética en Francia.

Fuente: Eurostat

■ Retraso en el pago de facturas
■ Temperatura inadecuada de la vivienda
— Tasa de paro

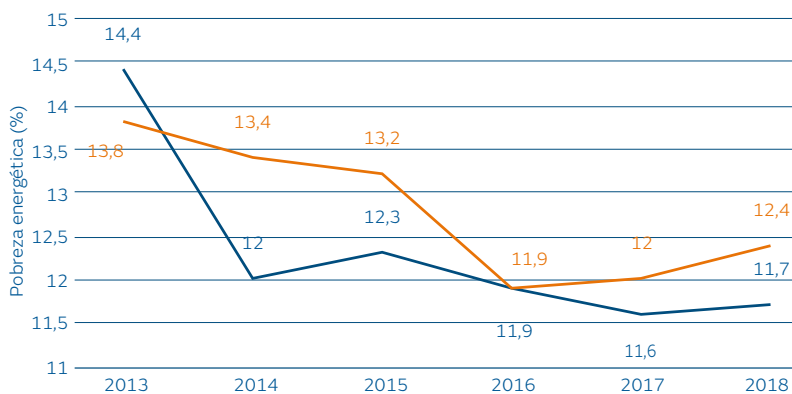


Figura 5.3.

Evolución temporal de la tasa de esfuerzo energético o de gasto (TEE_3D).

Fuente: Ministerio de Transición Ecológica y Solidaria (2019)

— Indicador bruto
 — Indicador corregido por temperatura

el pago de las facturas de energía también se mantuvieron estables entre el 6 y el 7,5%; con una ligera tendencia a disminuir (Figura 5.2)

De acuerdo con los últimos datos ofrecidos por el Observatorio francés, el 30,0% de los hogares franceses encuestados declararon que restringen su consumo de energía debido a su coste y el 7,3% sufrieron sensación de frío en el hogar durante el invierno de 2017/2018. Del grupo que manifestaron sensación de frío en el hogar, el 41% indicó el mal aislamiento de la vivienda como la principal causa. En segundo y tercer lugar entre los causantes de la sensación de frío en la vivienda, los hogares apuntaron a un fallo en el sistema de calefacción (24%) y una instalación de calefacción insuficiente (20%). Sólo un 7% de los hogares indicaron directamente una falta de ingresos.

Según el indicador basado en la tasa de esfuerzo energético (TEE_3D), en 2018, el 11,7% de

hogares estuvieron en una situación de pobreza energética en Francia (Figura 5.3). Este indicador aumentó muy ligeramente en 2018 después de disminuir durante 2 años. Este aumento moderado se debe a las temperaturas suaves registradas durante los meses de invierno de 2018, reduciendo las necesidades de calefacción. Corrigiendo el efecto del clima, el aumento en el indicador de pobreza energética es más marcado (0,4 puntos), avanzando del 12% al 12,4%. El incremento de los precios, excluidos los impuestos a la energía, es el principal factor que contribuye a la tendencia creciente de la pobreza energética en 2018 (Figura 5.4).

Desde una perspectiva temporal, la serie de datos muestra una disminución clara del nivel de pobreza energética en Francia. No obstante, cabe destacar que en 2013 el invierno fue particularmente duro, lo que aumentó las necesidades de calefacción en las viviendas

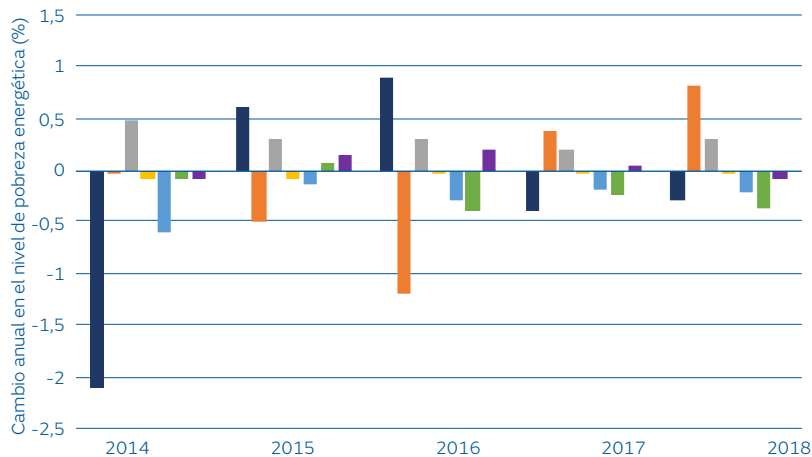


Figura 5.4.
Determinantes de la tasa de pobreza energética (TEE_3D).

Fuente: Ministerio de Transición Ecológica y Solidaria (2019)

- Temperatura
- Fiscalidad
- Consumo medio por m²
- Efecto residual
- Precios energía antes impuestos
- Características del parque de vivienda
- Ingresos de los hogares

Nota: El efecto residual incluye toda la variación en el indicador de pobreza energética TEE_3D no explicada por las variables del modelo.

y, por lo tanto, elevó las facturas de energía pagadas por los hogares. Si se corrige el impacto del clima, la tasa estimada de pobreza energética se sitúa en el 12,4% en 2018 frente al 13,8% de 2013. La disminución del fenómeno de la pobreza energética se mantiene, aunque es más moderada. Asimismo, los datos muestran que la tendencia a reducir el consumo medio por parte del stock de viviendas (tanto a nivel de composición del parque como a nivel del consumo ajustado al tipo de vivienda) es un factor que año tras año, de manera consistente, contribuye a reducir la tasa de pobreza energética (Figura 5.4 y Figura 5.5).

A nivel regional, Francia registra un alto grado de heterogeneidad en la incidencia de la pobreza energética (Figura 5.6). Destacan las regiones de Borgoña-Franco Condado y Gran

Este en las cuales casi una cuarta parte de los hogares se encuentran en situación de pobreza energética según la tasa de esfuerzo energético. La incidencia de la pobreza energética en estas regiones está muy por encima del promedio del país. Estas regiones con una alta tasa de pobreza energética se caracterizan por combinar varios determinantes asociados a esta problemática, particularmente un bajo nivel de ingresos, un stock de viviendas antiguo y un clima más duro que la media nacional. En cambio, la vulnerabilidad energética está menos extendida en los grandes centros urbanos y sus coronas donde las viviendas consumen menos energía porque son más nuevas y prevalecen las viviendas tipo bloque de apartamentos. Por otro lado, en el entorno urbano la pobreza energética viene normalmente determinada por los bajos ingresos. Fuera de las zonas urbanas,

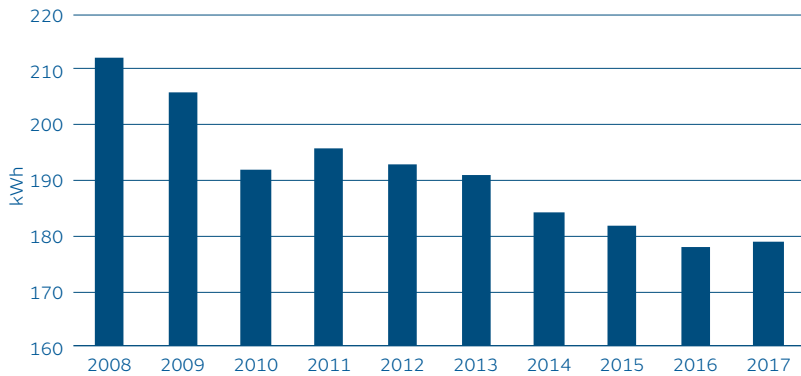


Figura 5.5.
Consumo de energía del parque residencial (kWh).

Fuente: Observatorio Nacional de Precariedad Energética (2019)

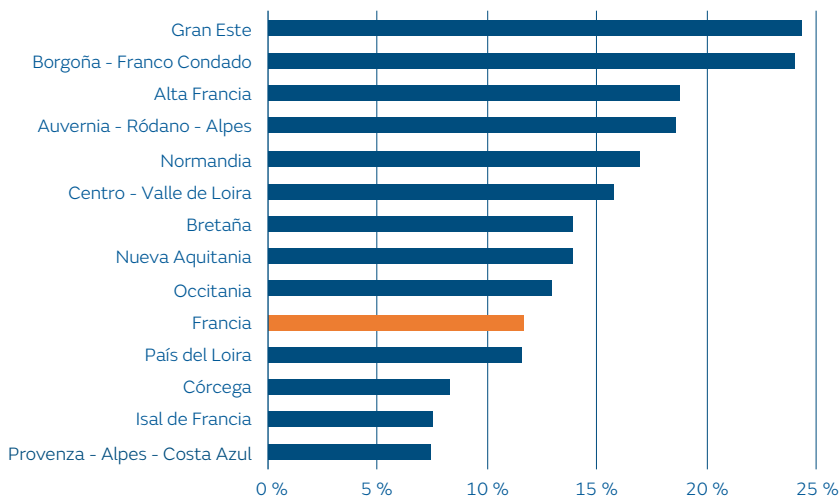


Figura 5.6.
Tasa de pobreza energética por regiones en 2018 (TEE_3D).

Fuente: Observatorio Nacional de Precariedad Energética (2019)

la vulnerabilidad está vinculada a viviendas más grandes, antiguas y, por lo tanto, más intensivas en energía.

A modo de ejemplo, la región de Gran Este destaca por la prevalencia de viviendas más antiguas y grandes con un clima muy frío, dando lugar a los gastos medios en calefacción más elevados de toda Francia (un 30% por encima de la media nacional). Igualmente, en Borgoña - Franco Condado el clima regional es uno de los más fríos de Francia, particularmente en su parte oriental y sus zonas montañosas donde la tasa de pobreza sobrepasa el 30%. Borgoña-Franco Condado es la segunda región francesa donde los hogares tienden a gastar más para poder calentarse adecuadamente. Esto es debido a la existencia de muchas viviendas antiguas, con un 33% de las primeras viviendas construidas antes de 1946 (frente a un 25% de media nacional) y a la presencia abundante de casas aisladas (64% de las viviendas respecto al 56% de la media nacional).

Por el contrario, entre las regiones con menores tasas de pobreza energética, la Isla de Francia resalta por disponer de la renta media por hogar más alta de toda Francia. En cambio, la región Provenza-Alpes-Costa Azul presenta un caso particular en que, a pesar de contar con la tasa de pobreza energética más baja de toda Francia, padece de una gran heterogeneidad intrarregional. La tasa de pobreza energética en las zonas alpinas de la región se sitúa por encima del 30% con una combinación de viviendas aisladas y antiguas y un clima muy duro que implica un gasto medio anual por hogar de 1.930 euros en calefacción. No

obstante, al concentrarse la población en la costa, que disfruta de un clima suave y una renta relativamente alta, la tasa de pobreza a nivel regional es muy baja. Finalmente, Córcega destaca por tener el mejor clima entre las regiones de la Francia metropolitana, situándose entre las regiones con menor tasa de pobreza energética a pesar de ser un territorio con una renta media baja en el contexto francés.

Aunque Francia desarrolló sus primeras medidas para abordar la pobreza energética a mediados de los años ochenta desde un enfoque orientado a aliviar el pago de la factura energética, no es hasta 2010 cuando se configura la actual política de pobreza energética como consecuencia de la Ley de 12 de julio de 2010 que fue adoptada tras las mesas redondas francesas sobre medio ambiente. La política actual francesa va un paso más allá y contempla una perspectiva amplia, donde se tienen en cuenta la multiplicidad de factores que inciden en la pobreza energética y la necesidad de abordarla desde distintas vías. La firme voluntad política de seguir luchando contra la pobreza energética ha sido reiterada en el reciente Plan Nacional Integrado de Energía y Clima francés, donde se pone de manifiesto la necesidad de continuar abordando esta problemática y el derecho de los ciudadanos a acceder a la energía sin un coste excesivo en relación con los recursos domésticos.

Si bien es cierto que el plan francés no establece objetivos explícitos a estos retos, sí se presenta de manera detallada el conjunto de medidas para luchar contra la pobreza energética (implementadas en la actualidad, así

Tabla 5.2.

Visión general de las medidas nacionales, regionales y locales en Francia.

Mecanismo y fuente	Tipo de actuación	Nacional	Regional	Local
Ingreso				
Cheque de energía	Cheque	X		
Tregua de invierno		X		
Fondos de Solidaridad para la Vivienda	Protección de desconexión		X	
Ayudas financieras distribuidas por los municipios				X
Gasto				
Programa Vivir Mejor (<i>Habiter Mieux</i>)		X		
Programa <i>MaPrimeRénov</i>		X		
Préstamo ecológico	Renovación térmica y dispositivos eficientes	X		
IVA 5,5%		X		
Certificados de ahorro de energía		X		
Cheque de energía	Dispositivos eficientes	X		
Conductual				
Auditorías energéticas	Auditoría	X		

*Instalación de un sistema de calefacción utilizando una fuente de energía renovable y/o instalación de producción de agua caliente sanitaria utilizando una fuente de energía renovable.

** Financiado por distintos programas según el tipo de hogar.

Fuente: Elaboración propia

como su continuidad en el futuro) incluyendo políticas tanto de ingreso como de gasto. En este contexto, el plan francés pone especial hincapié en la necesidad de mejorar la eficiencia energética de las viviendas y establece como objetivo primordial lograr un alto nivel de eficiencia y bajo consumo⁵⁸ para todo el parque de viviendas en 2050 (un 40% del parque de viviendas en 2030 como objetivo intermedio). Para alcanzar este objetivo, se establece la necesidad de llevar a cabo alrededor de 300.000 rehabilitaciones completas anuales en promedio en el sector residencial durante el período 2015-2030, hasta alcanzar las 700.000 rehabilitaciones anuales en promedio durante el período 2030-2050. En la página anterior, se analizan el diseño y funcionamiento de los principales programas para abordar la pobreza energética en Francia (Tabla 5.2).

5.2. Ingreso

5.2.1 Iniciativas públicas

El Estado francés ofrece una serie de medidas de ingreso que proporcionan asistencia para pagar la factura de energía de los hogares vulnerables. Las principales medidas de ingreso incluyen el cheque de energía (herramienta para el pago de facturas y pequeñas mejoras), así como los Fondos de Solidaridad de la Vivienda y las ayudas financieras de las entidades locales, básicamente centradas en evitar la desconexión.

Las ayudas económicas procedentes del cheque de energía y las distintas ayudas para el pago de facturas por parte de instituciones regionales/ locales y asociaciones son acumulables. Asimismo, estas ayudas son también compatibles con los distintos instrumentos de mejora de la eficiencia energética.

• CHEQUE DE ENERGÍA

Ayuda anual para el pago de las facturas de energía de la vivienda o para el pago de obras de mejora de eficiencia energética en el hogar ofrecida por el Ministerio de Transición Ecológica y Solidaria. Después de dos años de experimentación con una serie de pruebas piloto locales, el cheque de energía se implementó a

58 Las viviendas deben alcanzar como mínimo el estándar definido por la certificación de edificios de bajo consumo energético (Bâtiment Basse Consommation). Concretamente, las viviendas nuevas no deben superar 50 kWh/m² año de energía primaria. Las viviendas existentes deben consumir menos de 80 kWh/m² año de energía primaria. Estos objetivos de consumo se ajustan según un coeficiente de severidad en función de la altitud y la zona climática.

Tabla 5.3.

Límites de renta y cuantía del cheque de energía 2020 (en euros).

UC	Ingreso fiscal de referencia			
	Inferior a 5.600 €/UC	Entre 5.600 € y 6.700 €/UC	Entre 6.700 € y 7.700 €/UC	Entre 7.700 € y 10.700 €/UC
1	194	146	98	48
Entre 1 y 2	240	176	113	63
Mayor o igual a 2	277	202	126	76

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Transición Ecológica y Solidaria

nivel nacional el 1 de enero de 2018, a través de la Ley de 17 de agosto de 2015 relacionada con la transición energética para el crecimiento verde⁵⁹, reemplazando las tarifas de energía social existentes anteriormente.

En 2019, el importe económico de este cheque de energía por hogar se situó entre 48 y 277 euros anuales dependiendo de los ingresos del hogar y su composición de acuerdo con la declaración de la renta correspondiente al ejercicio anterior. El cheque de energía representó un coste para el Estado de 850 millones de euros en 2019 y benefició a 5,8 millones de hogares (3,6 millones en 2018).

Esta ayuda se asigna automáticamente a partir de la declaración de la renta del año anterior y se envía directamente a los hogares beneficiarios. Concretamente, el cheque de energía se asigna a los hogares de bajos ingresos, basándose

en la composición de su hogar (expresada en unidades de consumo) y el ingreso de referencia calculado por las autoridades fiscales sobre la base de su declaración de la renta. Cabe destacar que en Francia un individuo mayor de edad debe hacer la declaración anual de la renta ante las autoridades fiscales, aunque no llegue al nivel de renta para pagar el impuesto de la renta. El hogar recibe por correo postal su cheque de energía sin tener que realizar ningún trámite.

El beneficiario de esta ayuda económica puede decidir entre utilizar el cheque de energía para pagar la factura de energía del comercializador de electricidad, gas, calor, combustible para calefacción u otros combustibles para calefacción (madera, etc.), o bien pagar ciertos gastos relacionados con la renovación energética de su vivienda siempre y cuando hayan sido llevados a cabo por un profesional certificado. En este caso, todos los profesionales

59 Ley 2015-992 de 17 de agosto de 2015 sobre transición energética para el crecimiento verde.

deben aceptar el cheque de energía como medio de pago de las obras de mejora.

Concretamente, durante la campaña de 2020 para beneficiarse del cheque de energía, el ingreso de referencia del consumidor no debe exceder los 10.700 euros por UC. Esto se traduce en un límite máximo de ingresos de 10.700 euros por año para una sola persona; 16.050 euros para una pareja; 19.260 euros para una pareja con un niño, cantidad a la que habría que añadir 3.210 euros por persona adicional en el hogar. La Tabla 5.3 incluye las cuantías y límites de renta para el ejercicio 2020.

A nivel operativo, vale la pena resaltar que una vez recibido el cheque (generalmente entre marzo y abril), el consumidor puede pagar sus facturas de electricidad o gas enviando el cheque por correo postal a su comercializador o a través de un proceso administrativo online. Además, el consumidor puede escoger automatizar el cheque a través de su empresa comercializadora en cuyo caso en los años siguientes el cheque de energía se deduce automáticamente de su factura de gas o electricidad. En caso de utilizarse el cheque para una mejora de eficiencia energética en el hogar, este se debe entregar directamente al operario certificado.

▪ TREGUA DE INVIERNO

El Parlamento francés aprobó hace más de seis décadas la Ley de la tregua invernal⁶⁰ por la cual se prohíbe desahuciar a nadie de su primera vivienda en los meses más fríos (entre octubre y marzo). Más recientemente, desde el invierno 2013–14, la tregua se amplió para proteger también a aquellos hogares que no podían hacer frente al pago de los servicios básicos⁶¹. En concreto, los proveedores de energía no pueden cortar el suministro de electricidad o gas natural a los hogares franceses durante el período de invierno. Sin embargo, las reducciones en la potencia entregada se permiten hasta cierto límite. Concretamente, las empresas podrán reducir la potencia entregada hasta los 3 kW. Este nivel mínimo pretende asegurar estrictamente las necesidades básicas del hogar.

▪ FONDOS DE SOLIDARIDAD PARA LA VIVIENDA

El Fondo de Solidaridad para la Vivienda (FSL) fue creado por la Ley 90-449 de 31 de marzo de 1990 relativa a la implementación del derecho a la vivienda. Originalmente, su misión era proporcionar asistencia financiera para acceder y/o permanecer en el hogar. No obstante, la Ley 2004-809 de 13 de agosto de 2004 sobre libertades y las responsabilidades locales transfirió su gestión a los Consejos

60 Ley nº5 6-1223 de 3 diciembre 1956 Suspensión de desalojos hasta el 1 de enero de 1959.

61 Artículo L115-3 del Código de Acción Social y Familia.

Departamentales ampliando el campo intervención del fondo para ayudar también al pago de facturas de energía, agua y teléfono en una modalidad de “ventanilla única”.

Actualmente se trata de ayuda correctiva para el pago de facturas, a veces acompañada de asistencia en la gestión de la mediación y el alquiler. Tiene derecho a esta prestación cualquier persona, inquilino o propietario que tenga dificultades para afrontar el pago de sus facturas de energía de su vivienda habitual. En 2019, 122.949 hogares franceses recibieron esta ayuda para el pago de sus facturas de energía.

A diferencia del cheque de energía, los fondos FSL no son una ayuda automática. La ayuda debe solicitarse de manera individualizada con un trabajador social. La adjudicación de los fondos FSL debe tener en cuenta todos los recursos de todas las personas que viven en el alojamiento, a excepción de algunas ayudas sociales, aunque los criterios específicos son establecidos a nivel departamental.

A los 15 días del impago de una factura energética (o 30 días si el hogar se beneficia del cheque de energía o se ha beneficiado previamente de los fondos FSL), las empresas comercializadoras pueden aplicar un corte de suministro (siempre respetando otras medidas de protección incluyendo la tregua de invierno). Si bien es cierto que las empresas comercializadoras están obligadas a notificar al hogar afectado por el impago que se encuentra en condiciones de optar a los fondos FSL. Este intercambio de información se realiza en el

marco del Artículo 2 del Decreto n ° 2008-780 de 13 de agosto de 2008 relativo al procedimiento aplicable en caso de impago. El decreto especifica que transcurridos los plazos y si el consumidor no ha hecho saber su oposición, el comercializador debe transmitir a los servicios sociales del departamento y, en su caso a los servicios sociales municipales, los datos necesarios para la valoración de la situación del consumidor. Esto se limita a apellido y nombre, dirección, opción de tarifa, cantidad de la deuda, así como el período de consumo correspondiente. A partir del momento en el que se comienza la tramitación de un impago en el programa FSL la empresa subministradora ya no puede aplicar un corte de suministro.

• AYUDAS FINANCIERAS DISTRIBUIDAS POR LOS MUNICIPIOS

Los centros de acción social municipal/ intermunicipal son establecimientos administrativos públicos que llevan a cabo acciones generales de prevención y desarrollo incluyendo la domiciliación de cualquier persona sin hogar que tenga un vínculo con el municipio en beneficio de los beneficios sociales.

Las dificultades para pagar las facturas de energía son la tercera razón para la solicitud de ayuda de la población en los centros de acción social, después de la ayuda alimentaria y de acceso a la vivienda. Las ayudas financieras al pago de facturas de energía se estimaron en alrededor de 16,8 millones de euros en 2017.

Una encuesta realizada en 2016⁶² a los distintos centros de acción social revela que el 22% de estos utilizan las visitas domiciliarias para identificar hogares en situación de pobreza energética mientras que el 62% declaran que reciben avisos de impago de facturas directamente de las empresas comercializadoras, con el principal objetivo de generar el primer contacto entre las familias vulnerables y los centros de acción social. Como en los FSL, este intercambio de información se realiza en el marco del Decreto de 13 de agosto de 2008 relativo al procedimiento aplicable en caso de impago.

El 12% de los centros de acción social participan en las comisiones de asignación del FSL dirigidas por los consejos departamentales y un 4% de ellos gestiona directamente fondos del programa FSL.

5.2.2 Iniciativas privadas y sociales

▪ CÁRITAS

Cáritas (*Secours Catholique*) ofrece asistencia al pago de las facturas de gas y electricidad con el objetivo de evitar la desconexión de un hogar vulnerable. Entre 2003 y 2013, el presupuesto de Cáritas para ayuda energética se duplicó, convirtiéndose en el segundo elemento más importante de ayuda distribuida, después de la ayuda alimentaria. Desde 2015, la cantidad de ayuda energética se ha estabilizado entre 1,7 y 1,8 millones de euros por año.

Esta ayuda económica se puede solicitar presencialmente por una persona afectada o por cualquier trabajador social. Para ello, Cáritas tiene distribuidas por todo el territorio francés un total de 75 oficinas y 2.389 centros de ayuda. La distribución de la ayuda financiera se rige a nivel local. Como condición para la adjudicación de la ayuda, esta no debe reemplazar a un soporte financiero público y debe ayudar a las familias a salir de una dificultad excepcional. Los fondos de la institución provienen de donaciones hechas por individuos y empresas.

▪

- PROGRAMA ENGIE CONTRA LA POBREZA ENERGÉTICA

ENGIE, empresa francesa de energía, apoya los fondos FSL con seis millones de euros al año, de acuerdo con los términos definidos en el Contrato de Servicio Público. Los fondos son utilizados por los Consejos Departamentales (las instituciones encargadas de la gestión de los fondos FSL) para ayudar a las personas en situaciones muy precarias a pagar su renta o sus facturas de agua y energía. Alrededor de 80.000 clientes de ENGIE en mora reciben ayuda cada año a través de este sistema. Es importante destacar que ENGIE es una empresa con una fuerte participación pública. Concretamente, a 30 de septiembre de 2020 el Estado Francés poseía el 23,64% del capital de la compañía y el 33,96% de las acciones con derecho a voto⁶³.

5.3. Gasto

La administración central francesa pone en marcha una serie de políticas de gasto que persiguen mejorar la eficiencia energética de los hogares con instrumentos que pueden ir específicamente dirigidos al público en general o bien a los hogares vulnerables (Tabla 5.4). Estos instrumentos abarcan desde pequeñas mejoras en instalaciones como calentadores de agua, techos con goteras, fontanería e iluminación eficiente hasta reformas exhaustivas del aislamiento de paredes exteriores y techos, así como la instalación de ventanas de doble vidrio.

Estas medidas forman parte del Plan de Rehabilitación Energética de Edificios que establece las herramientas adecuadas para generalizar la rehabilitación energética de las viviendas. El objetivo es lograr la neutralidad de carbono para 2050 mientras se persigue el objetivo social de combatir la pobreza energética. A este plan se destinarán alrededor de 14.000 millones de euros de ayudas públicas a la inversión durante los próximos 5 años, complementados con más de 5.000 millones de euros en certificados de ahorro energético utilizados directamente para financiar obras de renovación energética. A continuación, se describen las medidas más significativas que está llevando a cabo el gobierno francés.

En primer lugar, existe un conjunto de subsidios a mejoras de eficiencia energética de los

63 <https://www.engie.com/actionnaires/action-engie/structure-de-lactionariat>

Tabla 5.4.

Principales políticas de gasto.

	Dirigidas a hogares vulnerables	Dirigidas al público general
Pequeñas reformas	Cheque energía Certificados de ahorro de energía	Certificados de ahorro de energía IVA 5%
Grandes reformas	Vivir Mejor MaPrimeRénov Certificados de ahorro de energía	Préstamo ecológico Certificados de ahorro de energía IVA 5%

Fuente. Elaboración propia

hogares, orientados mediante criterios de renta a los hogares vulnerables y enmarcados en los programas Vivir Mejor (*Habiter Mieux*) y *MaPrimeRénov*.

Por otra parte, el préstamo ecológico es un instrumento destinado a financiar la renovación energética de viviendas. El préstamo no va orientado específicamente a hogares de rentas bajas, sino que va destinado a la población general.

Finalmente, destacan los Certificados de Ahorro de Energía (CAE). Este programa persigue introducir incentivos a las empresas comercializadoras de energía para promover activamente la eficiencia energética entre los consumidores de energía (con una cuota establecida de consumidores vulnerables). Mediante este instrumento, las empresas comercializadoras participan en la financiación de los proyectos de mejora de eficiencia energética de los hogares como Vivir Mejor y

también otros programas más pequeños como los que veremos a continuación.

En sinergia con los programas centrales mencionados anteriormente destacan una serie de programas más pequeños, incluyendo herramientas para la identificación de hogares donde se padece la pobreza energética, orientación de los hogares vulnerables, reformas en los hogares, así como protección de emergencia contra la desconexión. Estos programas son implementados por instituciones regionales o locales, fundaciones u organizaciones no gubernamentales.

Destacan los programas SLIME (identificación de hogares pobres, orientación y pequeñas mejoras), Techos Primero de la Fundación Abbé Pierre (programa de renovación para hogares vulnerables) y el Pacto de Energía y Solidaridad (que proporciona aislamiento de tejados para hogares de bajos ingresos).

Tabla 5.5.

Compatibilidad entre las distintas ayudas públicas.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9
1. Cheque de energía									
2. Fondos de solidaridad para la vivienda									
3. Fondos municipales									
4. MaPrimeRénov									
5. CITE									
6. Vivir Mejor									
7. IVA reducido									
8. Préstamo ecológico									
9. Certificados de Ahorro de Energía									

Nota: el color azul indica compatibilidad mientras que el naranja muestra incompatibilidad entre ayudas.

Fuente: Elaboración propia

En cuanto a la compatibilidad entre los instrumentos, las principales limitaciones se encuentran entre los distintos programas de subvenciones para la financiación de mejoras de la eficiencia energética de los hogares (Tabla 5.5). Particularmente, *MaPrimeRénov*, otras ayudas de la Agencia Nacional de la Vivienda (ANAH)⁶⁴ y CITE no son acumulables entre sí. Como excepción, el programa de la Agencia Nacional de la Vivienda para copropietarios no

se puede combinar con *MaPrimeRénov* o con CITE, pero se puede mejorar cuando las obras cumplen con ciertos criterios de eficiencia energética: inicial F o G + ganancia de al menos dos clases. Otros apoyos a la mejora de la eficiencia energética de los hogares (IVA reducido, préstamos ecológicos a tasa cero y certificados de ahorro de energía) son acumulables entre sí y con el programa de subvenciones escogido. Como excepción a la

64 La ANAH es un organismo público bajo la supervisión de los ministerios a cargo de la Cohesión Territorial y las Relaciones con Colectividades Territoriales, Acción y Cuentas Públicas y el Ministerio de Economía y Finanzas. Su misión durante casi 50 años es mejorar el estado del stock de viviendas privadas existentes para luchar contra las fracturas sociales y territoriales.

regla anterior, las mejoras financiadas gracias a los certificados de ahorro de energía no son compatibles con la obtención de fondos del programa Vivir Mejor.

Finalmente, entre las diferentes políticas e instrumentos que integra la estrategia francesa para promover una mejor eficiencia energética de los hogares, cabe destacar los certificados de calidad RGE que permiten identificar a un profesional cualificado para trabajos de renovación energética y cuya competencia es reconocida en materia de eficiencia energética⁶⁵.

Estas certificaciones son una parte fundamental del conjunto de políticas para la mejora de la eficiencia energética de los hogares. Los hogares franceses que deseen realizar trabajos de renovación energética deben recurrir a un profesional con certificación RGE para poder optar a los diferentes instrumentos presentados en este capítulo (*MaPrimeRénov*, Vivir Mejor, CITE, Préstamo ecológico, 5,5% de IVA o certificados de ahorro de energía).

Los profesionales con certificación RGE orientan a los hogares y certifican las mejoras de eficiencia obtenidas con cada reforma o instalación. Estas certificaciones son la acreditación esencial para poder acceder a las distintas ayudas públicas. El sistema de profesionales con certificaciones RGE es una

pieza elemental para dotar de agilidad a todo el sistema de apoyo a la mejora de la eficiencia energética de los hogares pues son ellos los encargados de diseñar, realizar y acreditar las mejoras.

El 7 de marzo de 2019, la Comisión Europea envió un aviso formal a Francia sobre las certificaciones RGE. La Comisión Europea considera que la etiqueta RGE “impone condiciones excesivamente restrictivas a los proveedores de servicios [vinculados a la eficiencia energética] y tiene repercusiones negativas desproporcionadas en los proveedores de servicios de otros Estados miembros “. También considera que las condiciones para la certificación, como la experiencia previa en el campo, así como la duración limitada de la certificación, son contrarios a las normas de la Unión Europea sobre servicios. En este contexto, es posible que la Administración francesa deba introducir cambios en el sistema en un futuro.

65 El procedimiento para la obtención de estos certificados por parte de las empresas incluye la asistencia de los empleados a cursos de capacitación. Además, la empresa debe demostrar que dispone de las instalaciones, suministro de equipos y recursos humanos y materiales necesarios para realizar las tareas. La certificación, se otorga por un período de 4 años, con una verificación anual de la sostenibilidad de los recursos humanos, técnicos y financieros de la compañía. Al final de estos 4 años, la organización debe planificar un procedimiento de renovación.

5.3.1 Iniciativas públicas

• PROGRAMA VIVIR MEJOR

Establecido en 2010, el programa Vivir Mejor (*Habiter mieux*) tiene como objetivo ayudar a los propietarios en situación de pobreza energética mediante subsidios públicos para realizar trabajos de renovación energética en sus casas. Este programa está gestionado por la Agencia Nacional de la Vivienda.

Desde 2018, Vivir Mejor ha implementado dos instrumentos distintos para propietarios de primeras residencias: Vivir Mejor Serenidad (*Habiter Mieux Sérénité*) y Vivir Mejor Agilidad (*Habiter Mieux Agilité*). La ayuda Vivir Mejor Serenidad financia un conjunto de obras de rehabilitación energética realizadas simultáneamente y que permitan un ahorro energético de al menos un 25%. El importe máximo de esta ayuda se sitúa entre 7.000 y 10.000 euros en función de los ingresos del propietario. Por una ganancia de energía de al menos el 25% obtenida mediante obras de rehabilitación, se abona una bonificación de hasta 1.600 o 2.000 euros. A partir de 2019 las mejoras deben ser planificadas e implementadas por un profesional con certificación RGE.

Por ejemplo, los hogares con “recursos muy modestos” se benefician de una subvención del 50% del coste total de trabajo hasta un máximo de 10.000 euros además de una subvención

adicional del 10% del importe total sin IVA, hasta un límite de 2.000 euros. Por otro lado, los hogares que se incluyen en la categoría de “recursos modestos” se benefician del 35% del total del coste del trabajo hasta un máximo de 7.000 euros y de un bono con el límite de 1.600 euros (Tabla 5.6).

A diferencia de Vivir Mejor Serenidad, la ayuda Vivir Mejor Agilidad financia una única obra de rehabilitación energética a cargo de una empresa RGE, principalmente un cambio de fuente de calefacción o aislamiento de paredes o tejado. El importe máximo de la asistencia de esta ayuda también está entre los 7.000 y los 10.000 euros en función de los ingresos del propietario para uno de los tres tipos de trabajo. A partir del año 2020, el programa Vivir Mejor Agilidad se fusiona con el programa de Crédito fiscal para la transición energética (CITE) dando lugar al programa *MaPrimeRénov*⁶⁶ también financiado y gestionado por la Agencia Nacional de la Vivienda.

Por otra parte, Vivir Mejor cuenta con Vivir Mejor Copropiedad (*Habiter Mieux copropriété*), instrumento diseñado para financiar mejoras de eficiencia energética en bloques de pisos. Para beneficiarse de la asistencia, el bloque debe haber sido construido antes del 1 de junio de 2001, incluir al menos el 75% de las viviendas ocupadas como residencia principal, poseer una etiqueta energética entre D y G, y poseer una tasa de impagos entre el 8% y

66 Ver apartado 5.3.1.2 para mayor detalle.

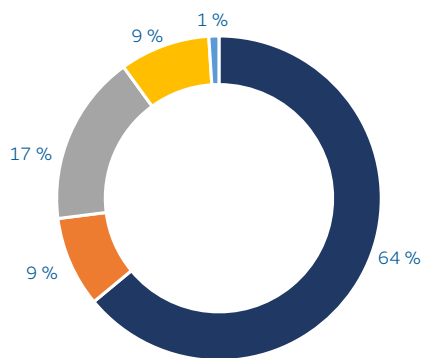
Tabla 5.6.

Límites de renta (€) para acceder a las subvenciones Vivir Mejor (2020).

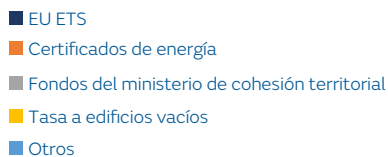
Número de personas en el hogar	Rentas muy vulnerables	Rentas vulnerables	Rentas muy vulnerables	Rentas vulnerables
	Resto de Francia		Isla de Francia*	
1	14.879	19.074	20.593	25.068
2	21.760	27.896	30.225	36.792
3	26.170	33.547	36.297	44.188
4	30.572	39.192	42.381	51.597
5	34.993	44.860	48.488	59.026
Persona adicional	4.412	5.651	6.096	7.422

Nota: * Región que engloba principalmente el área metropolitana de París.

Fuente: Agencia de Transición Ecológica – ADEME (2020)

**Figura 5.7.**

Origen de los fondos de la Agencia Nacional de la Vivienda.



Fuente: Observatorio Nacional de Precariedad Energética (2020)

el 25%. La reforma debe permitir una mejora de la eficiencia de al menos un 35% e incluye apoyo a la gestión de proyectos (hasta 180 € por alojamiento) y hasta el 25% del importe total de la obra sin IVA con un máximo de 5.250 € por unidad, incluida una bonificación de 1.500 € por ahorro energético.

Finalmente, si un propietario quiere alquilar su vivienda puede acceder a fondos de la Agencia Nacional de la Vivienda si la vivienda tiene más de 15 años y la obra permite un ahorro energético de al menos un 35%. A cambio del subsidio, el propietario se compromete a alquilar el alojamiento a hogares de bajos ingresos por un alquiler máximo. La ayuda Vivir Mejor ofrece al arrendador una subvención del 25% del importe de la actuación hasta un límite de 750 €/m² (80 m² como máximo por vivienda) y un bono de 1.500 euros por alojamiento.

Durante 2019, las ayudas del programa Vivir Mejor se financiaron mejoras de eficiencia energética en 116.995 hogares (62.345 en 2018 y 435.389 desde 2011). En 2019 el presupuesto de la Agencia Nacional de la Vivienda ascendió a 970 millones de euros de los cuales 760 millones se distribuyeron para mejoras de eficiencia energética mediante del programa Vivir Mejor. La Figura 5.7. contiene el origen de los fondos de la Agencia. El Plan Nacional Integrado de Energía y Clima francés ha fijado como objetivo adjudicar ayudas para la renovación de la vivienda a 75.000 hogares vulnerables cada año desde 2018 a 2022.

▪ PROGRAMA MAPRIMERÉNOV

MaPrimeRénov es el nuevo subsidio estatal, gestionado por la Agencia Nacional de la Vivienda e implementado a partir de 2020, que simplifica la ayuda destinada a mejoras de la eficiencia energética de las viviendas. El subsidio prevé ayudas tanto para mejorar el aislamiento de techos, paredes y ventanas como la instalación de nuevos equipos de calefacción, calderas o bombas de calor, con especial énfasis en la instalación sistemas de calefacción e/o instalación de producción de agua caliente sanitaria utilizando fuentes de energía renovable. Casi la mitad de la población francesa tiene derecho al subsidio en 2020. El subsidio de *MaPrimeRénov* es progresivo, proporcionando mayores cantidades a los hogares de bajos ingresos.

MaPrimeRénov sustituye a partir del año 2020 al Crédito fiscal para la transición energética (CITE) y a la ayuda de Vivir Mejor Agilidad con el objetivo de simplificar el catálogo de ayudas y facilitar el acceso a familias vulnerables. El programa CITE permite a los hogares reducir su impuesto sobre la renta si han realizado gastos en concepto de mejora energética de su hogar principal. Con la substitución de CITE por *MaPrimeRenov* se busca particularmente eliminar el formato de crédito fiscal al requerir de los hogares un nivel de liquidez inasumible para los hogares vulnerables. No obstante, CITE sigue activo en 2020 para renta medias, y será plenamente sustituido en 2021. La Tabla 5.7 recoge los límites de renta del hogar que delimitan el acceso a los diferentes subsidios. *MaPrimeRénov* contempla además límites de

Tabla 5.7.Límites de renta (€) para acceder a las subvenciones *MaPrimeRénov* (2020).

Número de personas en el hogar	<i>MaPrimeRénov</i>				CITE (sustituido por <i>MaPrimeRénov</i> a partir de 2021)
	Rentas muy vulnerables	Rentas vulnerables	Rentas muy vulnerables	Rentas vulnerables	Rentas medias
	Resto de Francia		Isla de Francia*		Total Francia
1	14.879	19.074	20.593	25.068	27.706
2	21.760	27.896	30.225	36.792	44.124
3	26.170	33.547	36.297	44.188	50.281
4	30.572	39.192	42.381	51.597	56.438
5	34.993	44.860	48.488	59.026	68.752
Persona adicional	4.412	5.651	6.096	7.422	12.340

Nota: * Región que engloba principalmente el área metropolitana de París.

Fuente: Agencia de Transición Ecológica – ADEME (2020)

Tabla 5.8.Catálogo de reformas seleccionadas *MaPrimeRénov* (2021).

	Hogares muy vulnerables	Hogares vulnerables	Hogares intermedios	Hogares rentas superiores
Aislamiento muros exteriores	75 €/m ²	60 €/m ²	40 €/m ²	15 €/m ²
Aislamiento muros interiores	25 €/m ²	20 €/m ²	15 €/m ²	7 €/m ²
Aislamientos tejados	25 €/m ²	20 €/m ²	15 €/m ²	7 €/m ²
Aislamiento de cubiertas	75 €/m ²	60 €/m ²	40 €/m ²	15 €/m ²
Reemplazo de ventana	100 €	80 €	40 €	0 €
Caldera eficiente de gas	1.200 €	800 €	0 €	0 €
Calentador de agua solar	4.000 €	3.000 €	2.000 €	0 €

Fuente: Agencia de Transición Ecológica – ADEME (2020)

renta más altos para los hogares ubicados en la zona de la Isla de Francia con el objetivo de compensar los mayores costes de vida.

El objetivo de esta nueva ayuda es mejorar la calidad del servicio, acelerando y simplificando los procedimientos, con un solo trámite en línea. Además, *MaPrimeRénov* permite beneficiarse del subsidio al final de la reforma sin esperar una reducción de impuestos el año siguiente (como ocurre con el programa CITE), aliviando problemas de liquidez en los hogares vulnerables.

Asimismo, este nuevo programa permite financiar una amplia variedad de mejoras en el aislamiento del hogar, cambios en el sistema de ventilación o calefacción, así como realizar una auditoría energética del hogar (Tabla 5.8). En dicha tabla, se incorpora una selección de actuaciones y las subvenciones previstas según el nivel de renta. La acumulación de distintas subvenciones está permitida hasta un máximo de 20.000 euros por alojamiento en un periodo de 5 años.

▪ AUDITORÍAS ENERGÉTICAS

El Estado francés, a través de la Agencia de Transición Ecológica (ADEME), otorga subvenciones para la realización de auditorías energéticas en los hogares franceses con el objetivo de planificar las posibles mejoras de la eficiencia energética en los mismos. Una auditoría energética tiene el objetivo de ayudar a

cada hogar a seleccionar las obras de renovación energética más apropiadas para su vivienda. Estas subvenciones están disponibles tanto para empresas y hogares. En el caso de los hogares, las subvenciones se gestionan mediante los programas CITE (orientado a la población general) y *MaPrimeRénov* (orientado a partir de 2020 a hogares en situación de pobreza energética). Concretamente, *MaPrimeRénov* otorga 500 euros o 400 euros a hogares muy vulnerables o vulnerables respectivamente. Por otra parte, el programa CITE permite, desde enero de 2018, reembolsar en forma de crédito fiscal el 30% de los costes incurridos para llevar a cabo una auditoría energética.

Las subvenciones para la realización de una auditoría energética solo están disponibles para primeras viviendas, ya sean de propiedad o de alquiler, y con más de 2 años de antigüedad. El profesional contratado para llevar a cabo la auditoría debe contar con certificación RGE. Finalmente, la auditoría debe dar lugar a al menos 2 propuestas de reforma, de las cuales al menos una debe ofrecer ahorros de energía de más del 30%.

Según los datos suministrados por la Agencia de Transición Ecológica, el 69% de los beneficiarios de las subvenciones para auditorías energéticas han implementado al menos una recomendación después de la auditoría realizada. Adicionalmente, un 16% declara la intención de implementar una acción dentro del año siguiente al estudio⁶⁷.

67 <https://www.ademe.fr/expertises/batiment/passer-a-laction/outils-services/audit-energetique>

▪ CERTIFICADOS DE AHORRO DE ENERGÍA

El sistema de certificados de ahorro de energía es uno de los principales instrumentos de la política energética francesa para gestionar la demanda de energía. Este sistema asigna la obligación de lograr un determinado nivel de ahorro de energía entre los consumidores a los comercializadores de energía (electricidad, gas, gas licuado de petróleo, calor y frío, combustible para calefacción y combustibles para motores). Este instrumento crea incentivos para que las empresas comercializadoras de energía se impliquen en promover activamente la eficiencia energética entre los consumidores de energía.

El 1 de enero de 2018, el sistema entró en su cuarta fase por un período de 3 años. Un objetivo multianual se define y distribuye entre los operadores de acuerdo con sus volúmenes de ventas. Al final del período, las empresas deben justificar el cumplimiento de sus obligaciones manteniendo una cantidad de certificados equivalente a estas obligaciones.

La ley de 17 de agosto de 2015 relativa a la transición energética para el crecimiento verde creó una obligación de ahorro de energía en beneficio de los hogares en situación de pobreza energética. Las empresas comercializadoras pueden obtener estos créditos de ahorro energético de “pobreza energética” mediante la financiación directa de mejoras de eficiencia energética en hogares modestos (Bonos CAE “*Coup de Pouce*”) o con la participación en distintas políticas públicas de lucha contra la pobreza energética y en programas específicos llevados a cabo por diferentes organizaciones

en el acompañamiento, la sensibilización de los hogares expuestos a la pobreza energética.

La Tabla 5.9 presenta una selección del catálogo de actuaciones incluidas en los Bonos CAE así como la cuantía de las ayudas para cada tipo de consumidor, mientras que la Tabla 5.10 muestra los límites de renta para acceder a los Bonos CAE como consumidor vulnerable. Es importante tener en cuenta que, a pesar de estar reglamentadas por el Estado, estas actuaciones son integralmente gestionadas e implementadas por las empresas distribuidoras.

La obligación de reducción de consumo de energía impuesta a los vendedores de energía en el cuarto período es equivalente a 1.600 TWh de acciones convencionales durante el período 2018–2020, incluidas 400 TWh que se llevarán a cabo en beneficio de los hogares en situación de pobreza energética. Esto representa aproximadamente 2 mil millones de euros que serán movilizados por los comercializadores de energía con el objetivo de apoyar el ahorro de energía entre los hogares de menores ingresos durante el período. Por ejemplo, los programas Vivir Mejor (ver figura 5.7) y Todos Abordo están valorados en 4 €/MWh.

Tabla 5.9.

Catálogo de reformas seleccionadas Bonos CAE “Coup de Pouce” (2020).

	Hogares vulnerables	Todos los hogares
Aislamientos tejados	20 €/m ²	10 €/m ²
Aislamiento de pisos bajos	30 €/m ²	20 €/m ²
Caldera de biomasa eficiente	4.000 €	2.500 €
Bomba de calor de aire / agua o agua / agua	4.000 €	2.500 €
Sistema solar combinado	4.000 €	2.500 €
Bomba de calor híbrida	4.000 €	2.500 €
Instalación de un termostato programable en un sistema de calefacción individual existente	150 €	150 €

Fuente: Agencia de Transición Ecológica – ADEME (2020)

Tabla 5.10.

Catálogo de reformas seleccionadas Bonos CAE (2020).

Número de personas en el hogar	Límites Bono CAE. Rentas modestas (€)	
	Resto de Francia	Isla de Francia
1	25.068	19.074
2	36.792	27.896
3	44.188	33.547
4	51.597	39.192
5	59.026	44.860
Persona adicional	+ 7.422	+ 5.651

Fuente: Agencia de Transición Ecológica – ADEME (2020)

▪ CASO 1:

INICIATIVAS DE MEJORA DE EFICIENCIA ENERGÉTICA IMPULSADOS POR LAS EMPRESAS COMERCIALIZADORAS

Las diferentes empresas comercializadoras de energía pueden obtener créditos CAE participado en los distintos instrumentos presentados en este capítulo. No obstante, también pueden obtener créditos (y, por tanto, cumplir sus requerimientos de ahorro de energía impuestos por el programa de certificados de ahorro de energía) gracias a la financiación directa de mejoras de eficiencia energética en las viviendas de sus clientes.

En este contexto, las principales empresas comercializadoras de energía han implementado plataformas virtuales para planear, gestionar y realizar las actuaciones de mejora de eficiencia energética en las viviendas. Los clientes pueden solicitar las ayudas online a través de las plataformas online puestas en funcionamiento por las distintas empresas. Las reformas e instalaciones deben ser llevadas a cabo por profesionales con certificación RGE. Entre las empresas que han dispuesto estas plataformas para que sus clientes puedan acceder a las ayudas se encuentran *Electricité De France* (EDF) (28,5 millones de clientes), ENGIE (3,5 millones de clientes domésticos de electricidad y 8,2 clientes domésticos de gas).

▪ CASO 2:

INICIATIVAS SOCIALES: TECHOS PRIMERO

La Fundación Abbé Pierre a través de su programa Techos primero (*Toits D'abord*) para la vivienda de los hogares vulnerables financia más de 900 proyectos de mejora de eficiencia energética al año y actúa todos los días junto a las personas más pobres para que encuentren condiciones de vivienda dignas. El programa se financia a través de donaciones privadas (60%), así como fondos vinculados a la promoción de los certificados de ahorro de energía emitidos en el marco del programa (40%).

▪ PRÉSTAMO ECOLÓGICO A TASA CERO

El préstamo ecológico a tasa cero (*eco-prêt*) se utiliza para financiar la rehabilitación energética de viviendas. El préstamo ecológico contempla préstamos por una cantidad máxima que oscila entre 7.000 y 30.000 euros dependiendo de la reforma financiada. Este préstamo puede otorgarse bajo ciertas condiciones tanto a un arrendador o propietario residente como a un sindicato de copropietarios hasta el 31 de diciembre de 2021. Esta ayuda económica debe permitir la realización de uno o más tipos de trabajos de aislamiento de paredes exteriores, ventanas, techos, suelos o sótanos, así como para la instalación de equipos que permitan el uso de fuentes de energía renovables para la calefacción del hogar.

El programa de préstamos no va dirigido específicamente a la lucha contra la pobreza energética y está orientado a la población general. Los únicos requisitos para obtener el préstamo es cumplir con los objetivos de mejora energética que deben ser estimados por profesionales certificados antes de empezar las obras de rehabilitación. Las reformas financiadas deben lograr un ahorro de energía de al menos el 35% y el consumo convencional resultante debe ser de menos de 331 kWh/m².

En 2018 se otorgaron 18.755 préstamos (un 22,9% menos que en 2017), con una cuantía promedio de 17.858 euros, de los cuales el 96,3% fue destinado a proyectos en casas aisladas y sólo un 3,7% a apartamentos.

▪ IVA REDUCIDO

En Francia, las obras y mejoras orientadas a la eficiencia energética se benefician automáticamente de una tasa reducida de IVA del 5,5%, incluyendo las obras de aislamiento térmico, instalación de calderas y bombas de calor, así como la instalación de equipos para la producción de energía renovable. Frente a una tasa estándar de IVA del 20%, la tasa reducida del 5,5% es una herramienta adicional con la que se persigue estimular la realización de mejoras en el rendimiento energético del stock de viviendas del país. Esta reducción impositiva se aplica a edificios de más de 2 años de antigüedad con un uso exclusivamente residencial, ya sea de primera o segunda residencia, de propiedad o alquiler. La tasa reducida se puede aplicar a materiales, equipamientos o servicios indisolublemente ligados al trabajo de mejora de eficiencia energética o componentes de construcción directamente afectados por trabajos de mejora⁶⁸.

68 Más específicamente, las mejoras incluidas en la bonificación de IVA se restringen a trabajos en calderas de condensación y calderas de microgeneración de gas, contraventanas aislantes o puertas de entrada al exterior, materiales de aislamiento térmico, dispositivos de control de calefacción, equipos de producción de energía utilizando una fuente de energía renovable o bombas de calor, así como el intercambiador de calor subterráneo de las bombas de calor geotérmicas y equipos para la conexión a una red de calefacción.

5.4. Conductual

5.4.1 Iniciativas privadas

- PROVISIÓN DE INFORMACIÓN POR PARTE DE LAS EMPRESAS ENERGÉTICAS

Las principales empresas comercializadoras de energía ofrecen servicios de apoyo y orientación a sus clientes. Por ejemplo, EDF, principal empresa de generación y distribución de electricidad en Francia ofrece el servicio “Energía de Apoyo” gratis para clientes con dificultades de pago con el objetivo de encontrar soluciones adaptadas a su situación: asesoramiento de precios para una facturación más justa y una mejor comprensión de su consumo, posibilidades para reducirlo, condiciones de pago, etc. Paralelamente, la empresa EDF también ofrece *e.quilibre*, una solución gratuita y digital que permite al cliente rastrear y comprender los datos del consumo de energía. Los asesores del programa trabajan en estrecha colaboración con los servicios sociales para buscar soluciones de apoyo concretas, destinadas a reducir de manera duradera las dificultades de pago del cliente.

Por otra parte, la empresa ENGIE financia asociaciones de mediación social para apoyar a sus clientes más vulnerables (con un presupuesto anual alrededor de 1 millón de euros en 2019). Las asociaciones tienen el papel de informar y guiar a los clientes con dificultades en sus facturas, controlar los costes de energía,

la seguridad de su instalación u orientarlos a los servicios sociales para una solicitud de asistencia. Alrededor de 30.000 clientes de ENGIE se beneficiaron de esta iniciativa en 2019.

- PLATAFORMA DATOS ENEDIS

Enedis, empresa de gestión de la red de distribución eléctrica, ha desarrollado una plataforma de datos abierta⁶⁹ que contiene datos detallados del consumo de energía de los hogares con gran detalle (32.204 divisiones territoriales) con el objetivo de orientar la lucha contra la pobreza energética. La base de datos incluye con gran definición territorial datos del consumo de energía medio de los hogares, superficie media de las viviendas, antigüedad media de las viviendas, puntos de recarga de coches eléctricos, instalaciones de generación de energía eléctrica y consumo energético por parte de las distintas actividades económicas, entre otras variables. El principal objetivo de esta iniciativa es impulsar el debate sobre la pobreza energética y otros desafíos de carácter energético, así como proveer a investigadores e instituciones de herramientas para mejorar las políticas para hacer frente a esta problemática.



6. Portugal

6.1. Contexto

6.2. Ingreso

6.2.1. Iniciativas públicas

- Tarifa social eléctrica
- Tarifa social gas natural
- Protección adicional

6.3. Gasto

6.3.1. Iniciativas públicas

- Eficiencia energética
- Fondo de eficiencia energética
- Programa para la rehabilitación urbana
- Plan de promoción de eficiencia en el consumo de energía eléctrica - Tangible
- Energías renovables

6.4. Conductual

6.4.1. Iniciativas públicas

- Plan de promoción de eficiencia en el consumo de energía eléctrica - Intangible
- Comparador de ofertas de energía

6.4.2. Iniciativas privadas y sociales

- Topten
- Otros comparadores de ofertas de energía

6.1. Contexto

A pesar de que Portugal no cuenta con una definición formal de pobreza energética, la cual se prevé incluir en su futura estrategia contra la pobreza energética (actualmente en desarrollo), el uso de los indicadores frecuentemente utilizados a nivel europeo para su cuantificación permite contextualizar la naturaleza del problema en este país, tanto de manera relativa con respecto al promedio de la Unión Europea como respecto a su propia evolución.

Dependiendo del indicador que se utilice para comparar la pobreza energética entre los países de la Unión Europea, Portugal presenta resultados significativamente inferiores a la media o cercanos a la misma (Figura 6.1). Sin embargo, al analizar la evolución de la pobreza energética siguiendo la información del indicador subjetivo que refleja la inhabilidad para mantener el hogar suficientemente caliente, la disminución del indicador es clara, lo que refleja un avance favorable del país frente a esta

problemática (Figura 6.2). Aunque con valores decrecientes, muestra niveles en torno al 20% en los últimos años, aún muy por encima de la media de la Unión Europea (casi tres veces más que la media). En cambio, el análisis de la evolución del indicador objetivo sobre el impago de facturas muestra cifras mucho más estables y con valores inferiores al promedio de la Unión Europea.

Con respecto a la caracterización territorial de esta problemática, Gouveia *et al.*, (2018) propone un índice de pobreza energética que permite el análisis de la distribución regional. El índice de pobreza energética corresponde al promedio aritmético simple entre otros dos índices: el índice de brecha de incomodidad térmica y el índice de capacidad para implementar medidas de mitigación de incomodidad térmica, obtenidos de un conjunto de variables que buscan capturar la naturaleza multidimensional de la pobreza energética⁷⁰.

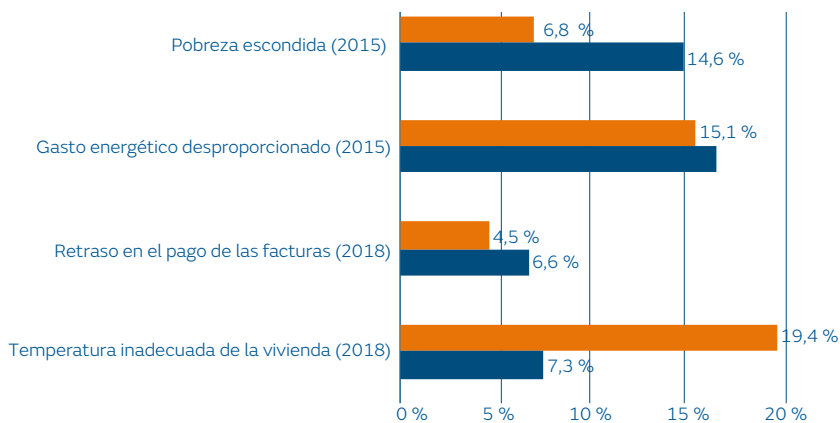


Figura 6.1.
Indicadores de pobreza energética: Portugal respecto a la media de la Unión Europea.

Fuente: Eurostat

■ Portugal
■ Unión Europea

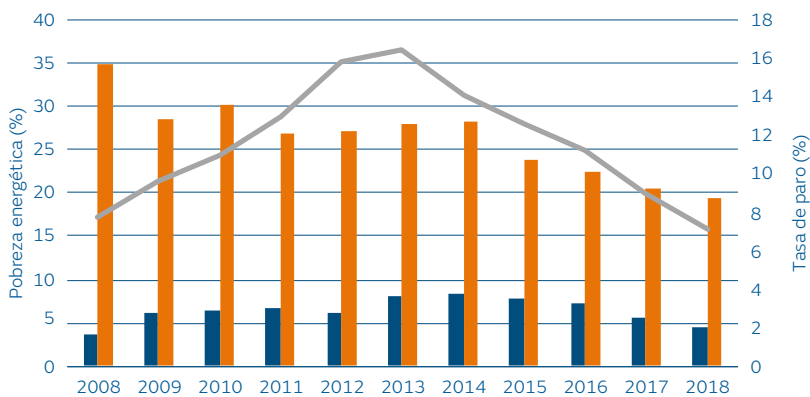


Figura 6.2.
Evolución temporal de la pobreza energética en Portugal.

Fuente: Eurostat

■ Retraso en el pago de facturas
■ Temperatura inadecuada de la vivienda
— Tasa de paro

Región	Tipo de población	Tamaño (habitantes)	% de pobreza
Alentejo	Rural	Mayor	12,2
		Menor	12,5
	Urbano	Mayor	10,9
		Menor	11,6
Algarve	Rural	Mayor	10,4
		Menor	11,1
	Urbano	Mayor	8,8
		Menor	9,9
Área Metropolitana de Lisboa	Rural	Mayor	10,1
		Menor	11,5
	Urbano	Mayor	9,2
		Menor	9,3
Centro	Rural	Mayor	11,7
		Menor	12,3
	Urbano	Mayor	10,8
		Menor	11,4
Norte	Rural	Mayor	12,3
		Menor	12,6
	Urbano	Mayor	12,6
		Menor	12,2
Región Autónoma de Madeira	Rural	Mayor	12,5
		Menor	12,8
	Urbano	Mayor	12,0
		Menor	12,1
Región Autónoma de Azores	Rural	Mayor	11,5
		Menor	11,5
	Urbano	Mayor	10,7
		Menor	10,9

Tabla 6.1.

Distribución regional de la pobreza energética en Portugal.

Fuente: Gouveia et al., 2018

Tabla 6.2.

Visión general de las medidas nacionales, regionales y locales en Portugal.

Mecanismo y fuente	Tipo de actuación	Nacional	Regional	Local
Ingreso				
Tarifa social eléctrica	Tarifas sociales	X		
Tarifa social de gas natural		X		
Gasto				
Fondo de Eficiencia Energética (FEE)	Renovación térmica	X		
Programa para la rehabilitación urbana (IFRRU 2020)		X		X
Plan de promoción de la eficiencia en el consumo de energía eléctrica - Tangible	Renovación térmica / Dispositivos eficientes	X		
Conductual				
Plan de promoción de la eficiencia en el consumo de energía eléctrica - Intangible	Escuela / Red de apoyo / Auditoría	X		
Comparador de tarifas	Comparador de ofertas	X		
TopTen	Provisión de información	X		

Fuente: Elaboración propia

La Tabla 6.1 muestra los valores del indicador regional de pobreza energética, calculado por separado para zonas urbanas y rurales, y dentro de éstas también separado por áreas según su tamaño (en términos de la cantidad de población, mayor o menor que la media). La poca variación de estas magnitudes (entre 8,8% en el área urbana con mayor población del Algarve y 12,8% en área rural con menor población de Madeira) señala una relativa homogeneidad de la distribución regional de la pobreza energética en Portugal, pero con una mayor incidencia en el norte que en el sur del país.

A continuación, la Tabla 6.2 muestra un resumen de la visión geográfica de las medidas aplicadas en Portugal y que se explicarán detalladamente en los siguientes apartados.

A pesar de la gran relevancia de esta problemática en Portugal, que queda en evidencia por los indicadores antes mostrados, la última versión disponible del Plan Nacional de Energía y Clima 2021-2030 (diciembre de 2019) reconoce que en esta etapa de su desarrollo no hay objetivos específicos vinculados a la pobreza

energética, sin embargo, se enfatiza como objetivo estratégico del plan:

“...garantizar una transición justa, democrática y cohesiva, reforzando el papel del ciudadano como agente activo en la descarbonización y la transición energética. Esto creará condiciones equitativas para todos, combatiendo la pobreza energética y proporcionando instrumentos para la protección de ciudadanos vulnerables al mismo tiempo que promoviendo la participación ciudadana activa y la mejora territorial.” (Plan Nacional de Energía y Clima Portugués, 2019 p.50)

Vinculado al objetivo estratégico señalado, se prevén medidas que permitan promover la información a los consumidores y las empresas, contribuyendo a una mejor alfabetización energética y simplificando la interacción con el mercado. Así mismo, plantea que se pondrán en marcha medidas para combatir la pobreza energética y perfeccionar los instrumentos para proteger a los clientes vulnerables.

Con este fin se desarrollará una estrategia a largo plazo para combatir la pobreza energética, con el objetivo principal de obtener un diagnóstico y caracterización del problema, desarrollar indicadores de monitoreo, estrategias de monitoreo, establecer objetivos para reducir la pobreza energética a medio y largo plazo, a escala nacional, regional y local, y proponer medidas específicas para lograr estos objetivos, así como la definición de formas de financiación.

Portugal pretende tener en 2021 el análisis exhaustivo de la pobreza energética necesario para desarrollar la estrategia, que incluya una definición y evaluación de la pobreza energética, y permita diseñar las medidas que proporcionen los beneficios que garanticen el suministro de energía a clientes vulnerables o brindando apoyo para mejorar la eficiencia energética de los hogares. A pesar de la falta de objetivos específicos, que quedarán recogidos en la futura estrategia de largo plazo, el Plan portugués incluye una línea de acción estratégica (línea 8.2) para “Combatir la pobreza energética y mejorar los instrumentos de protección al cliente vulnerables”. Se prevén las siguientes medidas de acción:

ACCIÓN ESTRATÉGICA:

8.2. COMBATIR LA POBREZA ENERGÉTICA Y MEJORAR LOS INSTRUMENTOS DE PROTECCIÓN AL CLIENTE VULNERABLES

- a. *Promover una estrategia a largo plazo para combatir la pobreza energética:*
 - Aprobar una estrategia a largo plazo para combatir la pobreza energética que mejore el conocimiento sobre este problema, buscando la mejor respuesta al mismo y creando un cambio estructural para mitigarlo. La implementación de esta estrategia será monitoreada a través de un grupo de trabajo multidisciplinario creado para este propósito. La ejecución de esta medida está en marcha desde 2019 y se prevé que culmine en 2021, con la publicación de la estrategia.

b. Establecer un sistema nacional de evaluación y monitoreo de la pobreza energética que incluya el número de hogares en pobreza energética:

- El reconocimiento de los factores que mejoran la aparición de situaciones de pobreza energética es esencial para comprender las causas que desencadenaron o influyeron, estructural o coyunturalmente, la pobreza energética. Asociado con el reconocimiento de estos factores, existe la necesidad de adoptar métodos claros para medir la pobreza energética, que ofrecen una herramienta de punto de partida para la implementación de una estrategia concertada y exitosa para la protección de los consumidores vulnerables. Para asegurar un monitoreo efectivo del progreso de las acciones para combatir la pobreza energética y, en particular, los ciudadanos en esta situación, es importante conocer el número de hogares en pobreza energética, así como cuáles son sus características principales (composición, niveles de ingresos, etc.) y su concentración geográfica para establecer un sistema nacional de evaluación y control de la pobreza energética que sea eficaz y robusto. El desarrollo de esta medida tendrá lugar durante 2020 y 2021.

c. Continuar con los mecanismos para proteger a los consumidores vulnerables y estudiar la introducción de nuevos mecanismos:

- Continuar con la implementación de mecanismos que permitan la reducción de los factores de exclusión en el acceso a los servicios energéticos, independientemente de la situación económica, social o geográfica de

los consumidores. El propósito es garantizar el acceso universal a servicios de calidad que sean asequibles. Entre estos mecanismos, destaca la tarifa de energía social, que ha tenido un impacto muy sustancial en la promoción de la accesibilidad económica. También agregan medidas de protección al consumidor, como la imposibilidad de desconexión por parte de los comercializadores en caso de retraso en el pago de las facturas, ya que son importantes en la protección de los clientes vulnerables en Portugal dados los niveles actuales de pobreza energética junto con la ocurrencia de fenómenos climáticos cada vez más extremos. También se promoverán formas de apoyo para la participación de los consumidores vulnerables en las comunidades energéticas y el autoconsumo colectivo. La ejecución de estas medidas tendrá lugar durante el período 2019-2030.

d. Desarrollar programas para promover y apoyar la eficiencia energética y la integración de energías renovables para mitigar la pobreza energética

- Promover programas, acciones y mecanismos de apoyo de naturaleza más estructural para combatir situaciones de pobreza energética, como incentivos para cambios en los patrones de consumo, intervenciones dirigidas a realizar inversiones en eficiencia energética, rehabilitación de edificios y programas destinados a integración de energías renovables. Estos mecanismos de apoyo se desarrollarán, durante el período 2020-2030, junto con los municipios para adaptarse mejor a la realidad y promover vínculos más estrechos con los consumidores en situaciones de pobreza energética.

e. *Promover y apoyar estrategias locales para combatir la pobreza energética*

- Según el Plan portugués deben apoyarse y fomentarse las estrategias energéticas locales destinadas a combatir la pobreza energética en una lógica de proximidad y un mayor alcance de las políticas para mitigar este problema. La planificación del plan establece que estas estrategias locales estarán en marcha durante el período 2020-2030.

f. *Difundir información para mitigar la pobreza energética*

- En el campo de las iniciativas complementarias consideradas en el Plan portugués se encuentran las medidas estructurales destinadas a promover la difusión de información relevante, con importantes beneficios esperados como consecuencia de que una mayor y mejor información facilita a los consumidores aumentar su conocimiento de sus derechos. La ejecución de estas medidas tendrá lugar, previsiblemente, durante el período 2020-2030.

Finalmente, antes de profundizar en las medidas activas que realiza Portugal para hacer frente a la pobreza energética, es interesante resaltar como información adicional que este país cuenta con un observatorio de energía⁷¹, con información relevante sobre la pobreza energética entre otros temas, pero no tiene un observatorio exclusivamente dedicado a esta problemática.

6.2. Ingreso

6.2.1 Iniciativas públicas

En Portugal, las principales medidas que utilizan el ingreso como mecanismo para mitigar la pobreza energética son de intervención financiera, específicamente, la tarifa social de electricidad creada en 2010 y la tarifa social de gas natural implementada en 2011. Ambas medidas permiten reducir la carga que representa el consumo energético en el presupuesto de los consumidores, contribuyendo a que el coste energético no sea un factor de exclusión, facilitando así la garantía del acceso universal a los servicios. Por otra parte, las medidas de protección adicional carecen relevancia en este país.

▪ TARIFA SOCIAL ELÉCTRICA

La tarifa social eléctrica es aquella que resulta de la aplicación de un descuento en la tarifa de acceso a las redes eléctricas (aplicado al término de potencia y energía). Para poder aplicar el descuento tanto a los consumidores en un mercado regulado como a los consumidores en el mercado libre, se aplica el descuento en un componente que está presente en la facturación de estos dos conjuntos de clientes, la tarifa de acceso a la red que son aprobadas cada año por la autoridad reguladora portuguesa (*Entidades Reguladora dos Serviços Energéticos–ERSE*).

Así, el descuento que se aplica a las tarifas de electricidad en 2020 corresponde a un valor que permite un descuento de 33,8% sobre el precio bruto de las tarifas transitorias del mercado regulado, es decir, excluido del IVA y otros impuestos, contribuciones y/o tarifas aplicables⁷².

Los costes resultantes de la aplicación de la tarifa social a los consumidores vulnerables de electricidad corren a cargo de las empresas de generación bajo el régimen ordinario, en proporción a la potencia instalada (se aplican sobre la tarifa de acceso, pero recae sobre los productores).

Con relación a los beneficiarios, la tarifa social eléctrica es aplicable a los hogares económicamente vulnerables que se caracterizan por tener derecho a un beneficio social o que tienen un ingreso anual igual o inferior a 5.808 euros (más 50% por cada miembro del hogar que no tiene ingresos, hasta un máximo de 10 miembros).

72 Los clientes vulnerables que se benefician de tarifa social también tienen derecho a exención del impuesto especial al consumo de Electricidad y un descuento parcial en la Contribución Audiovisual.

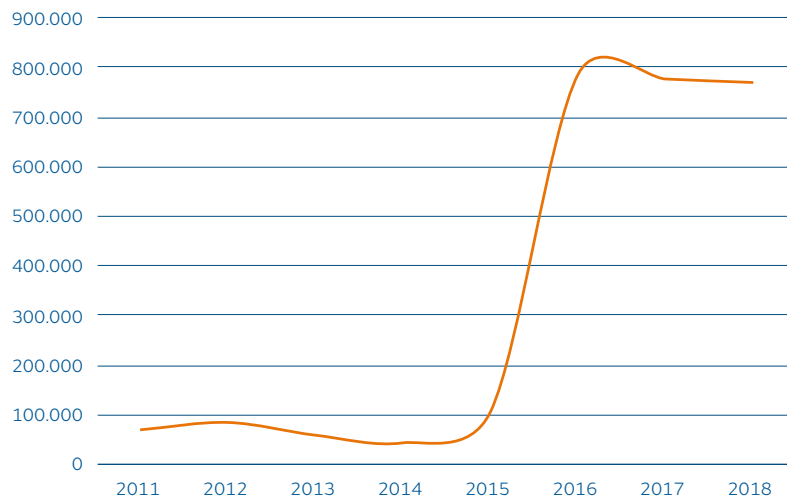


Figura 6.3.
Tarifa social eléctrica (número de hogares beneficiarios).

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos en <https://www.observatoriodaenergia.pt/pt/>

¿QUIÉN PUEDE ACOGERSE?

La tarifa social sobre la electricidad es aplicable a los beneficiarios de las siguientes ayudas sociales:

- Suplemento solidario para personas mayores.
- Ingresos de inserción social.
- Prestaciones sociales de desempleo.
- Subsidio familiar.
- Pensión social de vejez.
- Pensión social de invalidez.

Las siguientes condiciones también deben cumplirse:

- Ser titular de un contrato de suministro eléctrico, con el consumo de electricidad destinada exclusivamente para uso doméstico, en viviendas permanentes.

- Instalación de bajo voltaje, con potencia contratada menor o igual a 6,9 kVA.

A partir de un cambio regulatorio realizado en 2016, la atribución de la tarifa social se ha convertido en un proceso automático. La validación de elegibilidad para la tarifa social comenzó a llevarse a cabo de manera centralizada y automática por la Dirección General de Energía y Geología, quien realiza un cruce de datos de los clientes finales remitidos por los comercializadores y posteriormente verifica las condiciones de elegibilidad de los clientes junto con la Autoridad Tributaria y de Seguridad Social. Una vez que se identifican los potenciales beneficiarios, los comercializadores aplican automáticamente la tarifa social, sin necesidad de realizar una petición por parte de los clientes. Los clientes finales con derecho a

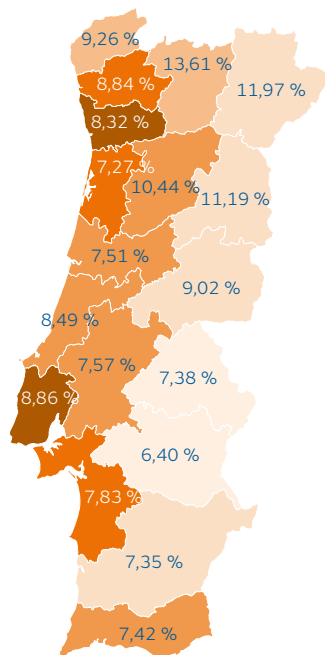


Figura 6.4.

Beneficiarios de la tarifa social eléctrica (% en la población de cada distrito, 2018).

Nota: La intensidad del color está relacionada con la población de cada distrito.

Fuente: Dirección General de Energía y Geología

la tarifa social reciben una comunicación por parte del comercializador informando que se le ha otorgado el derecho a la tarifa social; si el cliente no está de acuerdo con esta asignación, puede objetar. Por otro lado, si en los siguientes 30 días no dice nada, el cliente tiene derecho a la tarifa social⁷³. Finalmente, la continuidad de la percepción de la tarifa social depende de la confirmación de la Dirección General de Energía y Geología de la condición de cliente final

económicamente vulnerable, valoración que se realiza en septiembre de cada año.

Tal y como se observa en la Figura 6.3, el procedimiento automático implementado en 2016 ayudó a superar la brecha de información que mantenía la inercia e impedía la generalización de una medida con gran potencial de crecimiento. En contraposición con lo que sucedió cuando la atribución del beneficio

⁷³ Sin perjuicio del régimen automático, los clientes finales de electricidad pueden solicitar, de las instituciones de seguridad social, prueba de su condición de elegibilidad como beneficiario de cualquiera de los beneficios sociales. Los clientes finales que obtengan esta prueba deben entregarla a su proveedor, requiriendo la verificación de los supuestos respectivos para la asignación de la tarifa social.

dependía de la iniciativa del consumidor, la tarifa social comenzó a involucrar muchos más casos. No obstante, es posible que en este nuevo marco los consumidores no necesariamente aprecien el beneficio que perciben a través de la ayuda.

Con respecto a la distribución regional de los beneficiarios de la tarifa social eléctrica en Portugal, la Figura 6.4 muestra los beneficiarios como porcentaje de la población de cada distrito. Los valores⁷⁴ parecen mostrar cierta alineación entre las regiones con mayor pobreza y las que tienen mayor porcentaje de su población como beneficiario de la política, señalando por tanto que, a pesar de tratarse de un diseño en principio neutral en el territorio, la ayuda tiende a distribuirse según las necesidades reales de la población.

▪ TARIFA SOCIAL GAS NATURAL

En el caso del gas natural, la tarifa social es el resultado de la aplicación de un descuento en la tarifa de acceso a redes de baja presión dentro del precio final facturado al cliente de gas natural. La tarifa social que está vigente en el año 2019-20 corresponde a un valor que permite un descuento del 31,2% sobre las tarifas de acceso a clientes finales de gas natural. El descuento relacionado con la tarifa social debe identificarse de manera clara y visible en las facturas enviadas a los clientes de gas natural.

Los costes derivados de la aplicación de la tarifa social a los clientes de gas natural corren a cargo de las empresas de transporte, distribución y comercialización de gas natural en proporción al volumen de gas comercializado en el año anterior.

Con respecto a los beneficiarios, la tarifa social es aplicable a los clientes de gas natural que se encuentran en una situación de necesidad socioeconómica, como lo demuestra el sistema de seguridad social.

74 La intensidad del color está relacionada con la población de cada distrito, el dato relevante a efectos de este análisis está recogido en los valores numéricos.

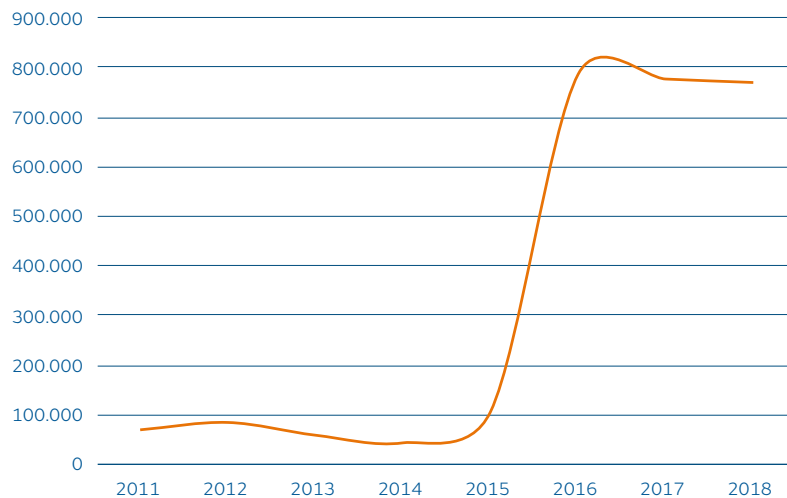


Figura 6.5.
Tarifa social de gas natural
(número de hogares
beneficiarios).

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos en <https://www.observatoriodaenergia.pt/pt/>

¿QUIÉN PUEDE ACOGERSE?

La tarifa social es aplicable sobre los clientes de gas natural que tienen derecho a una de las siguientes ayudas sociales:

- Suplemento solidario para personas mayores.
- Ingresos de inserción social.
- Prestaciones de desempleo social.
- Primera categoría de subsidio familiar.
- Pensión de invalidez social.

También deben cumplir las siguientes condiciones:

- Tener un contrato de suministro de gas natural.
- El consumo de gas natural está destinado exclusivamente para uso doméstico, en viviendas permanente.

- La instalación debe ser alimentada a baja presión, con un consumo que no exceda el 500 m³ por año (primer y segundo nivel de consumo).

Los criterios de elegibilidad son más restrictivos en el caso del gas natural, ya que solo la condición de los beneficios sociales da acceso a la prestación, mientras que en el caso de la electricidad también se incluye el nivel de ingresos como una condición de acceso. Además, la gama de beneficios sociales tomados en cuenta para el acceso también es menor en el caso del gas que en el de la electricidad.

La asignación de la tarifa social es un proceso automático (Figura 6.5). Es igual que en el caso de la electricidad, validación por la Dirección General de Energía y Geología junto con la Autoridad Tributaria y de Seguridad Social,

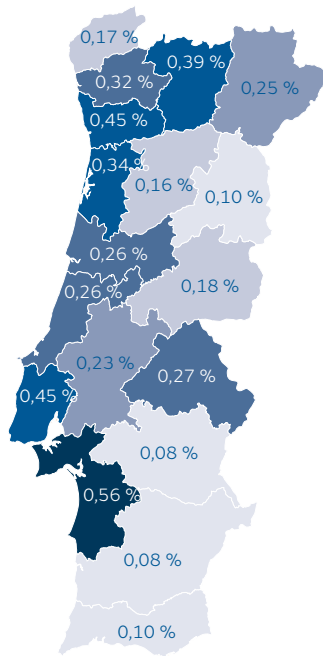


Figura 6.6.

Beneficiarios de la tarifa de gas natural (% en la población de cada distrito, 2018).

Nota: La intensidad del color está relacionada con la población de cada distrito.

Fuente: Dirección General de Energía y Geología

mientras que la comunicación y aplicación está a cargo del comercializador. Tiene una validez de un año y en septiembre de cada año lo revalida la Dirección General de Energía y Geología.

De forma análoga a lo que ocurre con la distribución regional de los beneficiarios de la tarifa social eléctrica, en el caso de los beneficiarios de la tarifa social de gas natural (Figura 6.6), los valores parecen mostrar cierta alineación entre las regiones con mayor pobreza y las que tienen mayor porcentaje de su población como beneficiario de la política, señalando por tanto que la ayuda tiende a

distribuirse según las necesidades reales de la población.

Dado que la red de distribución de gas natural es más restringida que la red eléctrica, y en ausencia de criterios uniformes para la asignación de tarifas sociales para la electricidad y el gas natural, no es sorprendente que haya diferente número de beneficiarios en ambas tarifas sociales, siendo muy superior en el caso eléctrico.

Tipología	Coparticipación del FEE	Límite máximo de gasto del FEE
Adición de un sistema solar térmico al calentador	60 %	2.500€
Reemplazo de caldera y sistema solar térmico		3.000€
Reemplazo de caldera		1.000€
Reemplazo de ventana	50 %	1.500€
Aislamiento de techo y piso		1.500€
Aislamiento de paredes		3.000€

Tabla 6.3.

Ejemplo de financiación según la tipología de actuaciones.

Fuente:

<http://www.pnaee.pt/avisos-fee>

▪ PROTECCIÓN ADICIONAL

A pesar de que la protección de no desconectar la electricidad por falta de pago durante los períodos críticos de temporada climáticas desfavorables es ampliamente utilizada por los Estados miembros de la Unión Europea, este tipo de medidas no se aplican en Portugal. Sin embargo, los niveles de pobreza energética, junto con la ocurrencia de fenómenos climáticos extremos con una elevada frecuencia en Portugal, podrían justificar la adopción de una medida de esta naturaleza en el país.

6.3. Gasto

Mejorar el parque de vivienda e involucrar a la población en la instalación de infraestructuras de energía renovable se encuentran entre las prioridades del conjunto de medidas que se promueven en Portugal.

6.3.1 Iniciativas públicas

▪ EFICIENCIA ENERGÉTICA

▪ FONDO DE EFICIENCIA ENERGÉTICA

El Fondo de eficiencia energética (FEE) es el instrumento financiero que permite sufragar los programas y medidas previstas en el Plan de Acción Nacional para la Eficiencia Energética (PNAEE) en todas sus líneas de acción. La actividad del FEE también está en línea con la política de desarrollo económico, social y territorial que se promovió entre 2014 y 2020

llamada “Portugal 2020”, con el apoyo de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, y que, de acuerdo con los objetivos nacionales establecidos, se pretende mejorar la eficiencia energética del país a través de una reducción del 25% en el consumo de energía para 2020.

A través de diferentes convocatorias se abre la posibilidad de financiar proyectos a personas físicas que posean edificios de viviendas unifamiliares existentes o fracciones autónomas en edificios multifamiliares⁷⁵, para la implementación de medidas que promuevan la eficiencia energética. A modo de ejemplo, se presenta la última convocatoria disponible con información del tipo de actuaciones⁷⁶ que promueve esta línea de acción. Las solicitudes bajo esta convocatoria deben tener una duración máxima de 12 meses entre la fecha de la firma del contrato de financiación (entre la FEE y el beneficiario) y la fecha de presentación de la solicitud de pago del proyecto una vez ejecutado. Cada beneficiario está limitado a un incentivo total máximo para todas las actuaciones necesarias de 15.000 euros, con un límite máximo por edificio o fracción autónoma de 7.500 euros.

La Tabla 6.3 ilustra un ejemplo de los principales elementos financieros de esta convocatoria.

▪ PROGRAMA PARA LA REHABILITACIÓN URBANA

Es el mayor programa de incentivos para la regeneración urbana en Portugal. Cuenta con una asignación de 1.400 millones de euros para la financiación, a tasas de interés reducidas, de la rehabilitación y la mejora de la eficiencia energética de edificios. Las ayudas están destinadas a edificios de igual o superior a 30 años o en mal estado de conservación, en zonas ubicadas dentro de las Áreas de Rehabilitación Urbana (ARU) de todos los centros urbanos del país (incluidas las regiones autónomas), también contempla de forma explícita el caso de los edificios de vivienda social, como parte del Plan de Acción Integral para las Comunidades Desfavorecidas.

A través del programa se conceden dos tipos de apoyos, préstamos y garantías (Figura 6.7). Los préstamos son ofrecidos a unos tipos de interés inferiores –llegando a la mitad– a los del mercado para inversiones de la misma naturaleza y con un vencimiento máximo de 20 años. Este instrumento financiero está disponible en los bancos seleccionados que ofrecen las mejores condiciones de financiación: Banco Santander Totta, Millenium BCP y el BPI. A los proyectos les pueden ser también atribuidos beneficios fiscales.

75 Las acciones vinculadas a la pobreza energética se centran en este tipo de beneficiarios (los beneficiarios tipo A). El programa también financia proyectos para beneficiarios tipo B (personas jurídicas de derecho privado, propietarias de edificios de servicios existentes y ocupados), fuera del alcance de este estudio.

76 Entando en cada actuación (<http://www.pnaee.pt/aviso-fee>) se accede a detalles como el porcentaje y tipo de financiación (por ejemplo, a fondo perdido, como porcentaje del coste total, tope máximo, requisitos etc.)

Préstamos	Garantías
Duración: hasta 20 años.	Únicamente proyectos empresariales.
Período de carencia: entre 6 meses y 4 años.	
Cobertura de la financiación: hasta el 100 % del valor de la inversión, dependiendo de las necesidades de financiación y el análisis de riesgo realizado por el banco.	
Colaterales: los exigidos por el banco, preferentemente hipoteca del inmueble a rehabilitar.	

Figura 6.7.
Tipos de apoyos disponibles.

Fuente: <https://ifrru.ihru.pt/>

Los gastos financiables incluyen todos aquellos que sean relativos a la obra de rehabilitación urbana y a medidas de eficiencia energética. Se puede presentar para obtener la financiación cualquier entidad, física o colectiva, pública o privada. No se dispone de un período abierto predefinido, ni de restricciones en el número de solicitudes. Primero se debe demostrar la apropiada localización y antigüedad del inmueble. Cada ayuntamiento provee esa información y tiene un interlocutor del programa para la rehabilitación urbana asignado con el objetivo de agilizar y acompañar en el proceso de licencia urbanística. Segundo, se solicita la certificación energética del inmueble por un perito calificado por la ADENE (Agencia para la Energía de Portugal), para determinar el nivel actual del rendimiento energético y el esperado después de la intervención. Por último, se pide la financiación a los bancos seleccionados.

Las condiciones más ventajosas de estos préstamos resultan de la combinación de fondos públicos (Fondos Europeos de Portugal 2020, el Banco Europeo de Inversiones y el Banco de Desarrollo del Consejo de Europa) con fondos privados dispuestos por los Bancos seleccionados para la concesión de estos préstamos.

- **PLAN DE PROMOCIÓN DE EFICIENCIA EN EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA - TANGIBLE**

El Plan de promoción de la eficiencia en el consumo de energía eléctrica (PPEC), establecido por la autoridad regulatoria portuguesa de servicios energéticos (ERSE), consiste en un mecanismo de licitación, por el cual los promotores elegibles envían medidas candidatas a mejorar la eficiencia en el consumo de

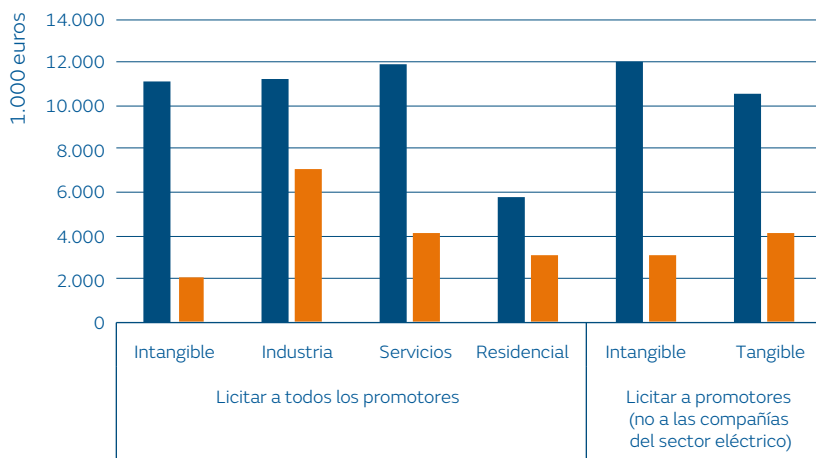


Figura 6.8.

PPEC 2017-2018: comparativa entre cantidad total de medidas solicitadas y presupuesto disponible por segmentos.

Fuente: <https://www.erse.pt/en/electricity/energy-efficiency/>

■ Costes del candidato
■ Presupuesto PPEC

electricidad. El PPEC busca implementar medidas de eficiencia que deben promover la reducción del consumo de electricidad o la gestión de cargas, de forma permanente, que puedan ser claramente verificables y medibles. En el contexto de este programa, la gestión de carga significa medidas que permiten una reducción en los costes de suministro, sin necesariamente implicar la reducción del consumo, es decir, la transferencia del consumo durante los períodos pico y/o de períodos pico a valle.

Dentro del alcance del PPEC, se promueven dos tipos de medidas: tangibles e intangibles. Las medidas tangibles consisten en instalar equipos con un nivel de eficiencia más alto que el estándar del mercado, logrando así reducciones de consumo medibles. Las medidas intangibles

consisten en la difusión de información sobre buenas prácticas en el uso eficiente de la electricidad, con el objetivo de promover cambios de comportamiento. Este apartado se centra en las medidas tangibles, mientras que las medidas intangibles se describen en el apartado referente a actuaciones conductuales (Apartado 6.4).

Según el regulador nacional, las reglas previstas para la licitación permiten la selección de las medidas de eficiencia energética que se implementarán, teniendo en cuenta criterios objetivos que permitan maximizar los beneficios del programa de acuerdo con el presupuesto disponible⁷⁷. La maximización de la relación coste-beneficio de los fondos del PPEC debe, como consecuencia de su efecto multiplicador

y a la transformación del mercado, promover el uso voluntario de las medidas más rentables de eficiencia de consumo, permitiendo alcanzar los mayores beneficios sociales con los menores recursos. Los recursos asignados al programa son limitados, por lo que en la elección de las medidas que se aprueban, se debe dar prioridad a las medidas que no se implementarían si no existieran los incentivos proporcionados por PPEC, es decir, aquellas medidas que efectivamente contribuyen a la eliminación de una barrera de mercado.

La frecuencia de aplicación del PPEC es bienal, con período de implementación de las medidas tangibles de 2 años. Existen dos tipos de licitaciones, una para el universo de todos los promotores y otra para los promotores que no son empresas del sector eléctrico (asociaciones de consumidores, asociaciones empresariales, asociaciones municipales, centros de investigación e instituciones de educación superior). Las medidas de eficiencia de consumo tangible se clasifican en tres segmentos de mercado: residenciales, comercio y servicios, industria y agricultura, lo que permite identificar las medidas propuestas para cada uno de estos segmentos (Figura 6.8). Esta clasificación tiene como objetivo permitir la asignación del incentivo para medidas tangibles a los segmentos referidos, asegurando así que todos los segmentos de mercado estarán cubiertos. Dado que los incentivos PPEC se financian a través de la tarifa de Uso Global del

Sistema (pagada por todos los consumidores de electricidad) tienen un impacto en las tarifas de electricidad y, por consiguiente, es necesario garantizar que todos los consumidores tengan la posibilidad de estar cubiertos por las medidas adoptadas de bajo el PPEC.

A continuación, se presentan 2 casos de iniciativas ejecutadas por el universo de todos los promotores, a modo ilustrativo sobre el tipo de actuaciones vinculadas al sector residencial, financiadas por el PPEC y ejecutadas por empresas energéticas⁷⁸.

CASO 1: BOMBAS DE CALOR Y REDUCTORES DE FLUJO (EDP COMERCIALIZACIÓN)

La medida promueve la instalación de 1.000 bombas de calor para aguas calientes sanitarias, mediante la sustitución de calentadores de agua eléctricos y la aplicación de reductores de flujo en duchas y grifos, con el fin de reducir el consumo de electricidad en el calentamiento de las aguas sanitarias (Tabla 6.4). Esta medida es difundida a través de diferentes medios de comunicación (por ejemplo, radio y/o prensa), de manera presencial (folletos y carteles) y por medio de canales digitales, con un enfoque particular en las áreas geográficas con mayor potencial para su implementación.

Las solicitudes se recopilarán a través de los canales en línea, entrantes y en persona de la

78 Información detallada de todas las iniciativas del último plan disponible se encuentran disponibles en el documento “Plano de promoção da eficiência no consumo de energia elétrica para 2017-2018 avaliação na perspetiva da regulação económica” www.erse.pt

Tabla 6.4.

Elementos principales del caso 1: bombas de calor y reductores de flujo (EDP comercialización).

Tiempo de vida útil (años)	Consumo anual evitado (kWh)	Número de acciones	Beneficio total anual (€)	Coste Promotor (€)	Coste Consumidor (€)	Coste Social (€)
20	1.925.127	1.000	236.406	45.320	528.800	1.010.320

Fuente: Autoridad reguladora portuguesa de servicios energéticos (ERSE)

Tabla 6.5.

Elementos principales del caso 2: mejora de la envolvente en edificios residenciales (IBERDROLA comercialización).

Tiempo de vida útil (años)	Consumo anual evitado (kWh)	Número de acciones	Beneficio total anual (€)	Coste Promotor (€)	Coste Consumidor (€)	Coste Social (€)
20	2.534.360	1.200	311.253	0	1.875.767	2.487.000

Fuente: Autoridad reguladora portuguesa de servicios energéticos (ERSE)

empresa EDP, donde se requerirá información útil para determinar la elegibilidad del candidato, incluyendo: especificaciones técnicas del equipo existente; perfiles de consumo de usuarios asociados con necesidades de aguas calientes sanitarias. En función de los datos recopilados, EDP seleccionará las propuestas que cumplan con los requisitos mínimos de acceso a la medida, evaluando la viabilidad técnica de reemplazar el equipo. Los consumidores objetivo de esta medida son todos aquellos que pertenecen al sector residencial, que tienen un sistema de producción de aguas calientes sanitarias del tipo calentador de agua eléctrico y cuyo consumo se puede satisfacer a través de equipos con una capacidad de almacenamiento de hasta 110 litros.

CASO 2: MEJORA DE LA ENVOLVENTE EN EDIFICIOS RESIDENCIALES (IBERDROLA COMERCIALIZACIÓN)

La medida prevé la intervención en el entorno de edificios existentes del tipo residencial, mediante la colocación de aislamiento térmico o cualquier otra acción que conduzca a una reducción en el coeficiente de transmisión térmica del entorno. Esto permite disminuir las necesidades de calefacción y/o enfriamiento, y conduce a una reducción en el consumo de electricidad y las emisiones de CO₂ asociadas con el aire acondicionado y calefacción de la vivienda. El alcance de la intervención radica en la colocación de aislamiento térmico en la fachada y en la cobertura de edificios residenciales (Tabla 6.5). La medida está dirigida

a todos los consumidores residenciales en Portugal continental y las regiones autónomas, en este caso el papel del promotor es canalizar los recursos públicos para la ejecución de los proyectos.

▪ ENERGÍAS RENOVABLES

Tal y como queda plasmado en el Plan Nacional de Energía y Clima portugués⁷⁹, en la actualidad no existen actuaciones vinculadas a las energías renovables dirigidas a mitigar la pobreza energética. Por el contrario, en el desarrollo de la futura estrategia nacional contra la pobreza energética se pretende promover programas, acciones y mecanismos de apoyo de naturaleza más estructural para combatir situaciones de pobreza energética, como incentivos y programas destinados a integración de energías renovables.

6.4. Conductual

En el campo de las medidas complementarias a las iniciativas que actúan vía ingreso y gasto se encuentran medidas estructurales destinadas a promover la conciencia y el acceso a información relevante para apoyar la toma de decisiones.

En Portugal, el aumento muy significativo en el número de beneficiarios de la tarifa social posterior a la aplicación del procedimiento automático revela la falta de conocimiento que existía sobre el mismo, o sobre cómo proceder para solicitar su aplicación, o incluso alguna inercia por parte de los consumidores. Con respecto al acceso a la tarifa social, estos problemas parecen haberse salvado en gran medida con el mecanismo automático para asignar esa tarifa, a pesar de que los consumidores continúan teniendo escaso conocimiento sobre el beneficio. Sin embargo, hay opciones asociadas con decisiones de inversión y actuaciones en eficiencia energética o con los contratos de suministro de energía, como la energía contratada, la elección del proveedor, la elección del titular del contrato o los tipos de tarifas, cuya elección no es muy intuitiva, por lo que el apoyo a los consumidores vulnerables está justificado. A continuación, se resumen dos de este tipo de iniciativas conductuales, la primera vinculada a los contratos de suministro y la segunda a la eficiencia energética.

79 Línea 8.2, apartado d.

6.4.1 Iniciativas públicas

- **PLAN DE PROMOCIÓN DE EFICIENCIA EN EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA - INTANGIBLE**

Dentro del PPEC también se consideran medidas de información y difusión que, aunque no tienen impactos medibles directos, son inductivas de comportamientos más racionales y permiten una toma de decisiones más consciente por parte de los destinatarios con respecto a la adopción de soluciones más eficientes en el consumo de electricidad. Estas son las denominadas medidas intangibles.

Es común considerar el efecto de la permanencia o el arrastre de este tipo de incentivos, caracterizados por el conjunto de decisiones o comportamientos posteriores al incentivo, pero que resultan de él, es decir, se puede considerar que incluso después de que se elimine el incentivo, el consumidor tomará decisiones más informadas y mantendrá el comportamiento inducido por la medida. Por lo tanto, es importante cubrir un gran número de consumidores, confiando en este efecto de arrastrar los beneficios no materiales de estas medidas.

La frecuencia de aplicación del PPEC es bienal, donde las medidas intangibles que tienen un período de implementación variable de 1 o 2 años. A continuación, se presentan 3 casos de iniciativas ejecutadas por el universo de todos los promotores, a modo ilustrativo sobre el tipo de actuaciones vinculadas al sector residencial.

CASO 1: EFICIENCIA ENERGÉTICA PARA TODOS (AGENCIA PARA LA ENERGÍA DE PORTUGAL)

La medida incluye un conjunto de acciones, destinadas a combatir la pobreza energética y mejorar la eficiencia energética de las poblaciones en condiciones socioeconómicas desfavorecidas.

¿CUÁLES SON LAS ACCIONES PLANIFICADAS?

1. Mapeo y caracterización de las poblaciones más vulnerables a la condición de pobreza energética para comprender mejor el público objetivo de la medida y apoyar la definición de estrategias y metodologías para su desarrollo.
2. Elaboración y uso de herramientas de comunicación, a saber, un manual práctico de eficiencia energética y una plataforma digital para el intercambio público de información sobre el consumo eficiente de energía y la comunicación de la medida.
3. Desarrollo de dinámicas locales (concurso “Tu vecindario, tu energía”) dirigido a despertar a las comunidades locales al consumo eficiente de energía.
4. Creación, capacitación técnica y soporte para equipos locales (“Brigadas da Energía”) para brindar asesoramiento en el hogar.

Está dirigido a alrededor de 16.000 participantes que formen parte de las 5 acciones, con un coste social total de 149.000 euros (en este caso, los fondos provienen en su totalidad del PPEC).

CASO 2:
¿SABE CUÁNTO GASTA SU CASA? (GALP)

La medida busca proporcionar a los consumidores una base de conocimiento sobre el perfil energético de su vivienda, identificando medidas prácticas y ajustadas a cada caso, de acuerdo con una amplia gama de tipos de consumo y características de la vivienda. Los consumidores, a través del acceso al sitio web donde los contenidos estarán disponibles, podrán realizar su diagnóstico, diseñar su plan de acción de eficiencia energética y realizar su propia evaluación. Después de llevar a cabo la auditoría energética, el consumidor estará en posesión de un informe detallado que incluye el diagnóstico inicial de su hogar, el potencial de mejoras/ganancias de eficiencia y una propuesta para la implementación gradual de estas mejoras.

El proyecto incluye la realización 500 auditorías energéticas en los hogares, junto con la sugerencia de medidas de eficiencia energética que a adoptar y se otorga una recompensa a los 25 hogares con el mejor rendimiento en término de las ganancias de eficiencia en comparación con el diagnóstico inicial. El coste social total que se repercute al presupuesto del PPEC es de 234.600 euros.

CASO 3:
PROMOCIÓN ADOPCIÓN DE HÁBITOS DE CONSUMO MÁS EFICIENTES CON CONSUMIDORES ECONÓMICAMENTE VULNERABLES (LISBOA E-NOVA AGENCIA MUNICIPAL DE ENERGÍA Y AMBIENTE)

La medida tiene como objetivo ayudar a 700 familias, que residen en los barrios de viviendas sociales de Lisboa y Amadora, a estar motivadas e involucradas para tomar medidas que persigan reducir los desperdicios domésticos aplicando medidas de ahorro que reflejen en sus facturas de electricidad, gas y agua al final de cada mes. Si bien se abordan cuestiones relacionadas con el ahorro de agua y gas, la medida se centra esencialmente en el ahorro de energía eléctrica. La medida parte de un marco de referencia para organizar la competencia, en términos de ahorro, entre las familias participantes y los diferentes vecindarios. Para este propósito, se crea la figura de 'Monitores Vecinales' (preferiblemente jóvenes, mayores de 16 años) que son residentes en los vecindarios lo cuales, después de haber recibido la capacitación adecuada, se comunicará con las familias y las apoyarán directamente para que reduzcan su consumo y compartan las prácticas adquiridas con las otras familias del vecindario.

Basado en el análisis del consumo eléctrico de cada familia y una plataforma en línea de análisis de consumo, se generan informes mensuales con recomendaciones para implementar medidas que tengan un impacto en la factura eléctrica. Depende de los monitores entregar y explicar los informes de consumo de cada familia (informes fáciles de usar en forma de

gráficos y sonrisas) con comentarios sobre su posición en el ranking de la competencia. Con el fin de motivar la participación de las familias, se ofrece gradualmente equipamiento para apoyar el ahorro a lo largo de la medida. Así, trimestralmente y al final de la competencia, las familias que logran los mayores ahorros reciben premios en efectivo en forma de bonos para comprar electrodomésticos de alta clase energética. Al mismo tiempo, se lleva a cabo una competencia entre vecindarios y el ganador tiene un premio final, una antena Wi-Fi, que se coloca en el vecindario, brindando internet gratis a los respectivos residentes.

En el PPEC 2017-2018, el regulador nacional valoró positivamente las medidas asociadas con los consumidores vulnerables, considerando que la promoción de medidas de eficiencia energética en situaciones asociadas con condiciones socioeconómicas desfavorables y exclusión de información, donde los mayores fallos del mercado y las barreras para la toma de decisiones deben ser privilegiadas.

▪ COMPARADOR DE OFERTAS DE ENERGÍA

Existen varias herramientas de comparación de precios y servicios energéticos en Portugal, para apoyar a los consumidores de energía en la toma de decisiones, proporcionados por varios organismos como el regulador nacional, el Observatorio de Energía, la Agencia para la Energía de Portugal, y la Asociación para la Protección del Consumidor.

A modo de ejemplo, Poupá Energia es una plataforma para comparar las tarifas de electricidad y gas natural, con la que se pretende proporcionar al consumidor una herramienta que permita una elección o cambio informado del proveedor, y que tiene como objetivo último promover la eficiencia en el consumo de energía. Es administrado por la Agencia para la Energía de Portugal, entidad nacional encargada del ejercicio de la actividad de Operador Logístico para Cambio de Proveedor, dentro del ámbito del Sistema Eléctrico Nacional y el Sistema Nacional de Gas Natural. Su función es la de provisión de información personalizada a los consumidores de energía, es decir, en la presentación de tarifas apropiadas para cada perfil de consumo, determinado en base a la información en poder de este operador y a solicitud del consumidor.

Poupá Energia tiene más de 200 ofertas de tarifas para simulación, presentando las tarifas de todas las empresas registradas en la Dirección General de Energía y Geología para vender electricidad y gas natural a clientes residenciales y comerciales en Portugal. Tiene una aplicación móvil para que sea aún más fácil simular y encontrar la tarifa energética más económica para el usuario.

6.4.2 Iniciativas privadas y sociales

▪ TOPTEN

Entre las iniciativas sociales en Portugal vale la pena resaltar Topten⁸⁰ como mecanismo para la provisión de información. Topten es un proyecto financiado por la Asociación Nacional de Conservación de la Naturaleza de Portugal que lleva más de 10 años funcionando.

Se trata de una herramienta de investigación en línea que tiene como objetivo guiar al consumidor en la elección de los equipos que consumen energía de uso diario, entre otros, electrodomésticos, lámparas, equipos de oficina, aire acondicionado. La eficiencia energética es el criterio fundamental en su selección, teniendo en cuenta también el ciclo de vida del producto, los impactos en la salud, el medio ambiente y su nivel de calidad.

▪ OTROS COMPARADORES DE OFERTAS DE ENERGÍA

Además de las herramientas de comparación públicas ejemplificadas con el comparador de Poupa Energía, existen múltiples comparadores privados pertenecientes empresas del sector y empresas de tecnologías de información que proporcionan el mismo tipo de información.

A modo de ejemplo Selectra⁸¹ ofrece un simulador y comparador de tarifas de electricidad y gas. En la misma línea se encuentra el comprador de Compramais⁸², entre varios más que se pueden encontrar en la red.

80 <https://topten.pt/>

81 <https://comparador.selectra.pt/>

82 <https://www.comparamais.pt/luz-e-gas>



7. Reino Unido

7.1. Contexto

- 7.1.1. Inglaterra
- 7.1.2. Escocia
- 7.1.3. Gales
- 7.1.4. Irlanda del Norte

7.2. Ingreso

- 7.2.1. Iniciativas públicas
 - Descuento de calefacción en el hogar
 - Prestación de calefacción en invierno
 - Pago por clima frío
 - Precio máximo de energía
- 7.2.2. Iniciativas privadas
 - Red de seguridad energética

7.3. Gasto

- 7.3.1. Iniciativas públicas
 - Obligaciones de las compañías energéticas
 - Calor asequible
 - Esquema de extensión de red para pobres energéticos
 - Estándar mínimo de eficiencia
 - Hogares cálidos regionales
 - Incentivo de calor renovable
 - *Feed-in tariff*

7.4. Conductual

- 7.4.1. Iniciativas público-privadas
 - Gran red de ahorro de energía
 - Mejor oferta energética

7.1. Contexto

El Reino Unido se posiciona como país líder dentro de la Unión Europea en la conceptualización y lucha contra la pobreza energética. Aunque el fenómeno de la pobreza energética fue nombrado y estudiado en términos generales desde inicio de los años ochenta, no fue definida de forma específica hasta 1991 por la investigadora británica Brenda Boardman incluyendo a los hogares cuyo gasto energético excede el 10% de sus ingresos (Boardman, 1991).

En particular, en el Reino Unido la pobreza energética es un asunto delegado en las cuatro naciones que la integran (Inglaterra, Escocia, Gales e Irlanda del Norte). Así pues, cada administración separada cuenta con sus propios objetivos políticos individuales, medidas y resultados. La razón principal de esta delegación de competencias a un nivel más regional es debido a que las administraciones separadas tienen el poder de abordar de manera más acotada ciertos aspectos de las políticas de la pobreza energética como son los programas que actúan sobre el gasto (eficiencia energética), pero no sobre otros aspectos, como el nivel de ingresos y las políticas que actúan por esa vía, así como las condiciones del mercado, que afectan los precios de la energía. Por estos motivos, no es de extrañar que medidas regionales convivan al mismo tiempo con políticas largamente establecidas que operan en todo el Reino Unido para abordar la pobreza energética disminuyendo el gasto en energía (obligaciones de las compañías energéticas –ECO– y el esquema de extensión de red para pobres energéticos –Fuel Poor Network Extension Scheme).

En términos generales, considerando diferentes indicadores, tal y como se muestra en la Figura 7.1, el conjunto de Reino Unido tiene un nivel de pobreza ligeramente inferior o cercano al promedio de la Unión Europea. Por ejemplo, usando el indicador de retraso en el pago de facturas, el Reino Unido arroja una tasa de pobreza un 1,2% inferior a la Unión Europea, mientras que usando el indicador de temperatura inadecuada de la vivienda se sitúa en un 1,9% por debajo.

Por otra parte, al analizar el componente temporal de la pobreza energética siguiendo la información tanto del indicador subjetivo que refleja la incapacidad para mantener el hogar a una temperatura adecuada como del indicador objetivo de retraso en el pago de las facturas, la evolución presenta movimientos similares a los del ciclo económico (Figura 7.2). Este comportamiento cíclico se aprecia a partir de valores más elevados durante los peores años de la pasada recesión económica y con un menor nivel de pobreza energética durante los años más recientes que se han caracterizado por un mayor crecimiento económico.

Con respecto a la caracterización territorial de esta problemática como resultado de la delegación de la gestión, las regiones tienen diferentes estrategias, definiciones y utilizan diferentes indicadores que se basan en diferentes supuestos metodológicos. Así, para la medición de la pobreza energética en Inglaterra, el indicador que se usa es el *low income high cost*, en comparación con Escocia Gales, donde actualmente se calcula utilizando un indicador del 10%. Dada las peculiaridades

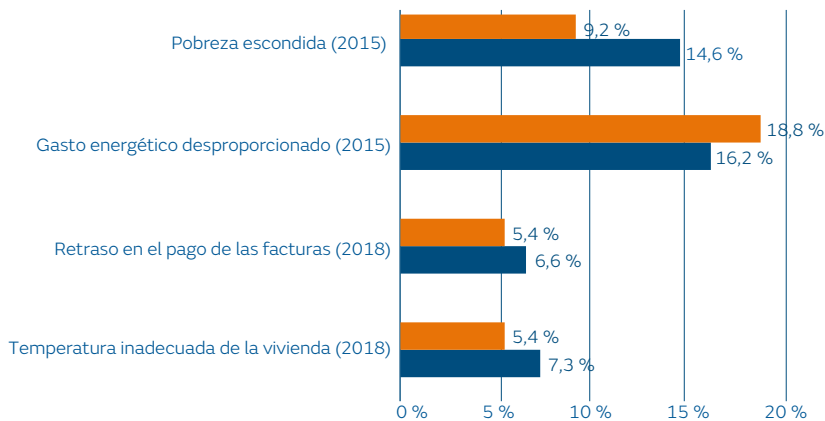


Figura 7.1. Indicadores de pobreza energética: Reino Unido respecto a la media de la Unión Europea.

Fuente: Eurostat

■ Reino Unido
■ Unión Europea

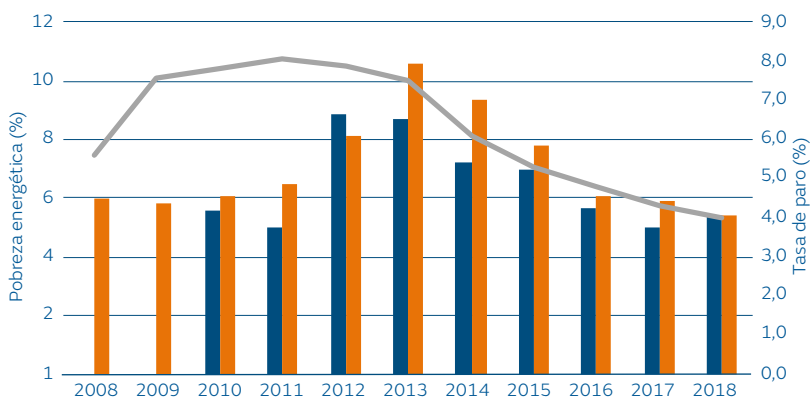


Figura 7.2. Evolución temporal de la pobreza energética en Reino Unido.

Fuente: Eurostat

■ Retraso en el pago de facturas
■ Temperatura inadecuada de la vivienda
— Tasa de paro

regionales que presenta el caso del Reino Unido, a continuación, se contextualiza el problema de la pobreza energética en las cuatro naciones que la integran.

7.1.1 Inglaterra

La pobreza energética en Inglaterra se mide utilizando el indicador *low income high cost*, por lo que su definición pasa por considerar que un hogar se encuentra en pobreza energética si cumple con las dos condiciones siguientes:

Definición de pobreza energética

En Inglaterra un hogar se considera pobre energético si:

- El coste de cubrir sus necesidades energéticas (incluyendo tener un hogar cálido, bien iluminado, con agua caliente y el funcionamiento de los electrodomésticos) es superior al coste promedio en Inglaterra.
 - Una vez afrontado el coste de energía su ingreso residual es inferior a la línea de pobreza del territorio, situada en el 60% de la renta mediana.
-

En 2018 (último año con datos oficiales disponibles⁸³), el 10,3% de los hogares en Inglaterra (2,40 millones de hogares) se clasificaron como pobres energéticos, una

reducción de 0,7 puntos porcentuales (130.000 hogares) con respecto a los valores observados en 2017, de 1,1 puntos porcentuales con respecto a los valores observados en 2010 y de 1,2 respecto al año 2003 (Figura 7.3).

Partiendo de la premisa de transferencia delegada en aquellas políticas en las que tiene potencial de actuación, la estrategia actual de Inglaterra contra la pobreza energética (*Cutting the cost of keeping warm*) fue publicada en 2015 y gira en torno a medidas vinculadas a la eficiencia energética. La estrategia establece como prioridad implementar acciones que permitan abordar los bajos niveles de eficiencia energética encontrados en el estoc de viviendas de Inglaterra, especialmente en los hogares de los pobres energéticos.

El objetivo principal de la Estrategia busca alcanzar un alto estándar de eficiencia energética para 2030. En concreto, se aspira lograr la escala C de la calificación energética para tantos hogares en situación de pobreza energética como sea razonablemente posible, una ambición que sin duda plantea un gran desafío. Asimismo, se establecen dos objetivos intermedios que pasan por lograr el mayor número de hogares con calificación energética E en 2020 y D en 2025. Si bien es cierto que el objetivo propuesto es específico, alcanzable, relevante y temporalmente acotado presenta una limitación al no ser medible. Tanto el objetivo final como los intermedios no han sido concretados a través de porcentajes o

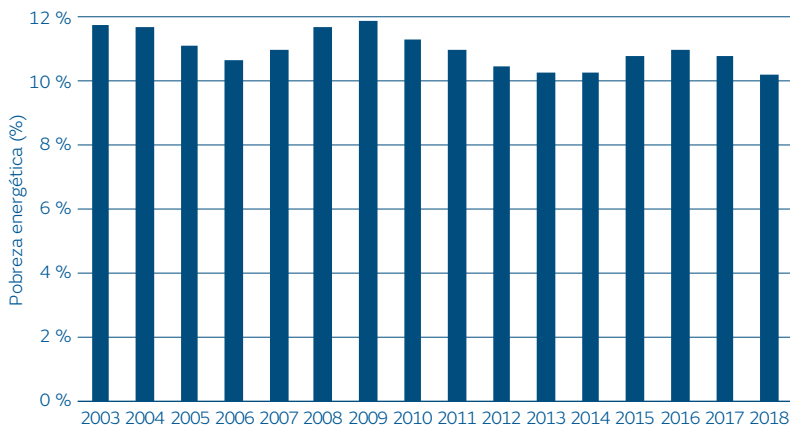
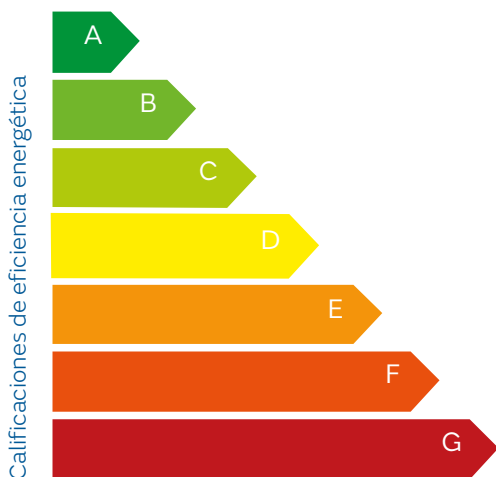


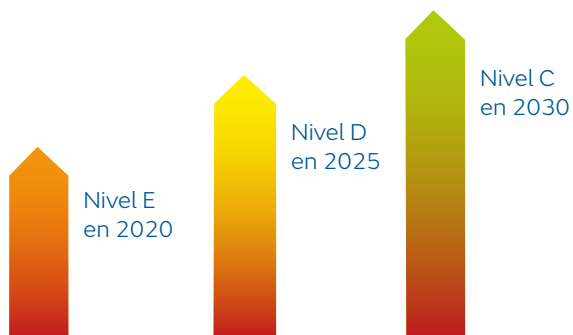
Figura 7.3.
Evolución temporal de la pobreza energética en Inglaterra (%).

Fuente: Department for Business, Energy and Industrial Strategy (2020)

▪ **ESTRATEGIA DE POBREZA ENERGÉTICA – OBJETIVO 2030**



El objetivo de pobreza energética es mejorar el mayor número posible de hogares pobres a un nivel mínimo de eficiencia energética de:



cantidades exactas de hogares que deben lograr la calificación mínima de la banda exigida, al contrario, la Estrategia de forma ambigua únicamente menciona tantos hogares en pobreza energética como sea razonablemente posible.

Según los datos en el momento de la elaboración de la Estrategia, menos del 5% de los hogares pobres energéticos en Inglaterra tenían una calificación de eficiencia energética de banda C o superior, mientras que alrededor del 18% del total de hogares tenían dicha clasificación. Actualmente, el 14% de los hogares en situación de pobreza energética se clasifican entre la banda F o G, es decir, con estándares energéticos muy bajos. Además, casi la mitad de los hogares pobres tienen clasificación E y el 36% tienen clasificación D.

Conseguir el objetivo planteado requiere una variedad de acciones centradas en la instalación de medidas de eficiencia energética. Significa tratar de asegurar que los hogares pobres energéticos tengan suficiente aislamiento en paredes y desvanes. Algunas casas podrían ver la instalación de un sistema de calefacción central por primera vez, mientras que otras podrían recibir una actualización a las calderas más eficientes disponibles o instalar una bomba de calor.

La disponibilidad de medidas y tecnologías no es el único factor en juego, el gobierno también tiene la responsabilidad de considerar

cuestiones más amplias como la asequibilidad. La rentabilidad también es un principio que debe aplicarse para alcanzar el objetivo. Además de las mejoras físicas en el rendimiento energético de la vivienda, existen otras formas rentables de mejorar el estándar de los hogares, o ayudar a administrar sus costes de energía. Los esquemas que afectan directamente el coste de la energía, como el *Descuento de calefacción en el hogar*⁸⁴, también son importantes para abordar la pobreza energética.

El Gobierno Inglés lanzó la consulta pública la próxima estrategia de pobreza energética para Inglaterra el verano de 2019. Sin embargo, a la luz de la actual pandemia de coronavirus (COVID-19), se ha tomado la decisión de retrasar temporalmente la publicación de la respuesta a la consulta y se plantea, por lo tanto, publicar la respuesta y la estrategia actualizada contra la pobreza de energética a finales del año 2020.

7.1.2 Escocia

Recientemente Escocia aprobó su Ley de Pobreza Energética⁸⁵ que, usando como base los indicadores del 10% y el ingreso mínimo estándar, establece una nueva definición de pobreza energética en dos partes.

Definición de pobreza energética

Un hogar se considera pobre energético si:

1. *“Después de deducir los costes de la vivienda, se requiere que más del 10% (20% para pobreza extrema) de sus ingresos netos paguen sus necesidades energéticas”,*
 - y
 2. *“Después de realizar los ajustes necesarios para deducir los costes de cuidado de los niños y cualquier beneficio recibido por una discapacidad o necesidad de cuidado, sus ingresos restantes son insuficientes para mantener un nivel de vida aceptable, definido como al menos el 90% del Estándar de Ingresos Mínimos (MIS) del Reino Unido.”*
-

Con relación a la magnitud del problema en Escocia, utilizando el indicador del 10% se estima que 2018 el 25,0% de los hogares (613.000) estaban en pobreza energética, mientras que un 11,3% o 174.000 hogares vivían en pobreza energética extrema (Figura 7.4). Estos valores tienen lugar después de un período de disminuciones anuales entre 2014

y 2016 y es la tasa más baja registrada por las estadísticas oficiales desde 2005/06. Entre 2016 y 2017, la tasa de pobreza energética disminuyó en las zonas urbanas (desde un 24% a 21%), ampliando la brecha en comparación con las zonas rurales (43%).

La Ley de Pobreza Energética establece que los principales objetivos relacionados con la erradicación de la pobreza energética pasan por plantear la necesidad de crear una definición del fenómeno, solicitar el desarrollo de una estrategia y la realización de informes sobre esta problemática. De momento, a pesar de no tener la estrategia definida, en la Ley antes mencionada ya se han establecido los objetivos para 2040 y los objetivos intermedios para su consecución, así como las metas de niveles pobreza energética y de pobreza energética extrema a alcanzar.

Cada uno de estos objetivos para 2040 debe lograrse no solo en Escocia en su conjunto, sino también dentro de cada una de las 32 áreas de autoridad local que componen su territorio. Con ello se pretende asegurar que ninguna área se quede atrás. Sin embargo, los objetivos intermedios para los años 2030 y 2035 solo deben cumplirse a nivel nacional. En la Figura 7.5 se resumen estos objetivos. A diferencia del caso de Inglaterra, los objetivos presentados por el gobierno escocés son medibles, involucrando porcentajes de hogares en pobreza energética o unidades monetarias máximas de brecha entre hogares con y sin pobreza energética.

85 Ley de Pobreza Energética (Objetivos, Definiciones y Estrategia) de 2019 (Escocia).

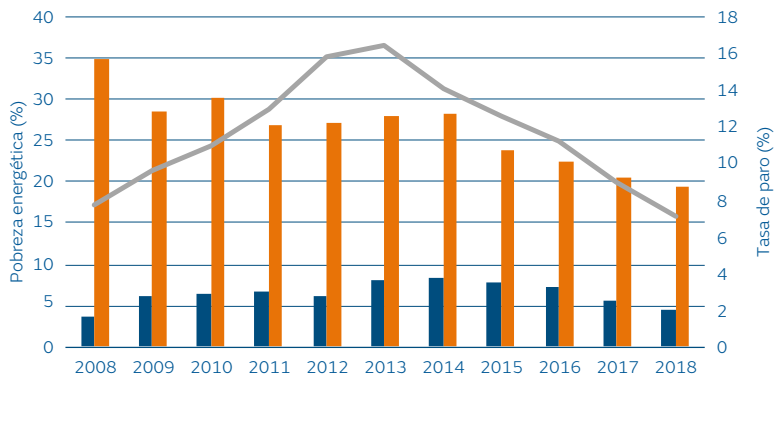


Figura 7.4.
Evolución temporal de la pobreza energética en Escocia (%) (indicador del 10%).

Fuente: *Scottish house condition survey: 2018 key findings*⁸⁶

■ Hogares en pobreza energética
■ Hogares en pobreza energética extrema

Adicionalmente, para tener en cuenta los costes de vida, generalmente más altos en las comunidades remotas, rurales e insulares de Escocia, la legislación establece que se apliquen mejoras al estándar de ingresos mínimos para los hogares en estas áreas.

La estrategia final de pobreza energética de Escocia debería haberse publicado en septiembre de 2020. Sin embargo, el desarrollo de la estrategia ahora se ha detenido debido al brote de COVID-19 y actualmente se está a la espera de una nueva fecha de publicación.



El objetivo central es que en el año 2040 no haya hogares en Escocia en pobreza energética y, en cualquier caso, se debe cumplir que:

- No más del 5% de los hogares en Escocia se encuentran en situación de pobreza energética.
- No más del 1% de los hogares en Escocia se encuentran en pobreza energética extrema.
- Que como máximo la brecha mediana de pobreza energética ⁸⁷ de los hogares en Escocia sea de 250 libras (£).



Como objetivos intermedios para el año 2035 se debe cumplir con que:

- No más del 10% de los hogares en Escocia se encuentran en situación de pobreza energética.
-
- No más del 3% de los hogares en Escocia se encuentran en pobreza energética extrema.
-
- Que como máximo la brecha mediana de pobreza energética de los hogares en Escocia sea de 300 libras (£).



Y para el año 2030:

- No más del 15% de los hogares en Escocia se encuentran en situación de pobreza energética.
- No más del 5% de los hogares en Escocia se encuentran en pobreza energética extrema.
- Que como máximo la brecha mediana de pobreza energética de los hogares en Escocia sea de 350 libras (£).

Figura 7.5.

Estrategia contra la pobreza energética en Escocia - evolución de sus objetivos.

Fuente: *Fuel Poverty (Targets, Definition and Strategy) Act 2019*
<http://www.legislation.gov.uk/asp/2019/10>

87 La brecha de pobreza energética se define como la diferencia entre el gasto en energía del hogar y la frontera de pobreza energética determinada por el 10% de sus ingresos netos después de deducir los gastos de la vivienda.

7.1.3 Gales

Al igual que en la definición actual de Escocia, Gales utiliza el indicador del 10% para cuantificar la pobreza energética. También, de forma análoga, los hogares que necesitan gastar más del 20% de sus ingresos en cubrir sus costes energéticos se definen como en situación de pobreza severa.

Definición de pobreza energética

Un hogar se considera pobre energético si *“Después de deducir los costes de la vivienda, se requiere que más del 10% (20% para pobreza severa) de sus ingresos netos paguen sus necesidades energéticas”*.

La pobreza energética es un problema particularmente desafiante en Gales debido al escaso parque de viviendas en muchas áreas y la naturaleza rural de gran parte del territorio. La estrategia de pobreza energética de Gales del año 2010 establece las acciones a tomar para afrontar esta problemática. En la estrategia se plantea, en la medida de lo posible, como objetivo erradicar la pobreza energética: en 2010 para todos los hogares vulnerables, en 2012 para todas las viviendas sociales y en 2018 para todos los hogares galeses. En este contexto, los hogares vulnerables se definen como aquellos con una persona de 60 años o más, un niño o joven menor de 16 años y/o una persona que está discapacitada o tiene una

condición limitante a largo plazo. El Gobierno de Gales se comprometió a realizar una consulta pública sobre un nuevo plan para abordar la pobreza energética en el otoño de 2019, con la intención de publicar un plan revisado final a principios de 2020. La consulta y nuevo plan no han sido publicados al momento de preparación de este informe.

Caracterización de los pobres energéticos en Gales

El último informe oficial publicado en 2019 por el gobierno de Gales⁸⁸ sobre pobreza energética en el territorio resalta las siguientes estadísticas:

- 155.000 hogares viven en la pobreza energética, lo que es equivalente al 12% de todos los hogares.
 - Los hogares que viven de alquiler en viviendas privadas tienen más probabilidades de sufrir pobreza energética, específicamente el 20% de estos hogares viven situación de pobreza energética.
 - El 50% de los hogares que viven en pobreza energética son hogares de unipersonales.
 - Los hogares que viven en propiedades antiguas tienen más probabilidades de sufrir pobreza energética. El 20% de los hogares que viven en propiedades anteriores a 1919 son pobres energéticos.
-

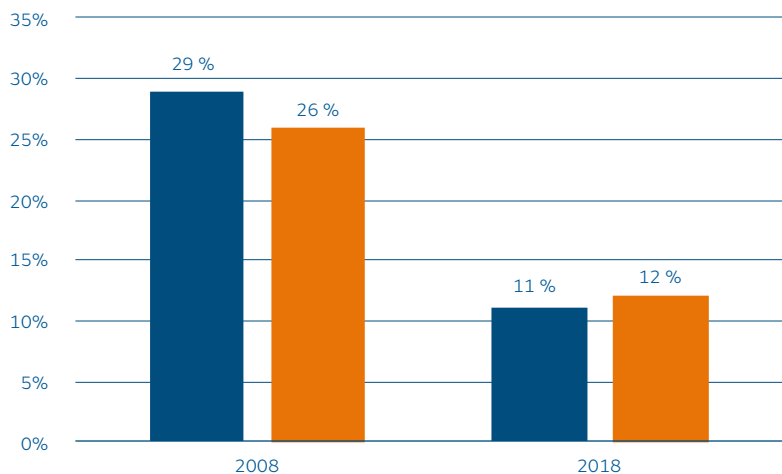


Figura 7.6.
Porcentaje de hogares en pobreza energética en Gales (indicador del 10%).

Fuente: Welsh Government ⁸⁹

■ Hogares vulnerables
■ Todos los hogares

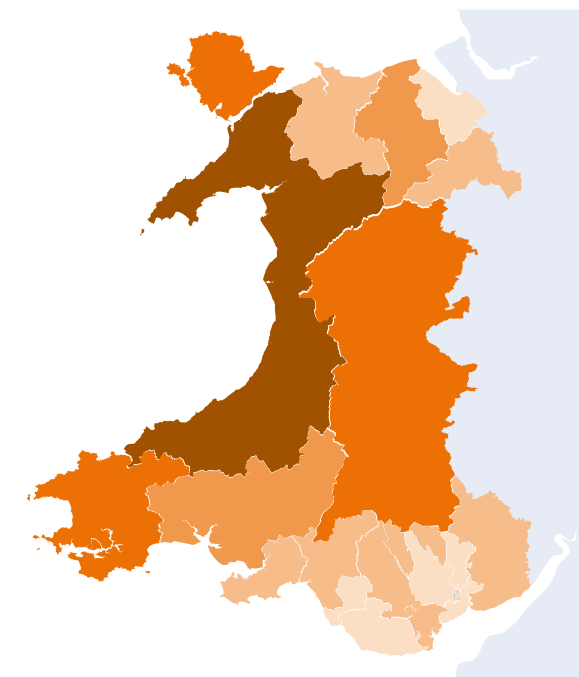
- El 21% de los hogares que viven en propiedades con paredes sólidas sin aislar son pobres energéticos y el 39% de las personas que viven en propiedades que no tienen calefacción central sufren de pobreza energética.
- El 43% de los hogares que viven en propiedades con menor nivel de eficiencia energética (bandas F y G) son pobres energéticos, mientras que solo el 5% de los hogares con mejor eficiencia energética (bandas B y C) son pobres energéticos.

Es interesante resaltar que el porcentaje de hogares en pobreza energética ha disminuido a más de la mitad entre 2008 y 2018, pasando de 26% a 12% en una década (Figura 7.6). Las indicaciones iniciales muestran que esto es el resultado del aumento de los ingresos del hogar y la reducción del consumo de energía del hogar debido a las mejoras en la eficiencia energética que superan los aumentos en los precios del combustible. Adicionalmente, la Figura 7.7 muestra una alta heterogeneidad en la distribución de la pobreza energética entre las diferentes localidades que componen el territorio galés.

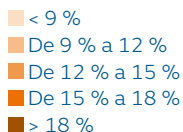
89 <https://www.audit.wales/system/files/publications/fuel-poverty-english.pdf>

Figura 7.7.

Distribución de la pobreza energética en Gales (2018, indicador del 10%).



% pobres energéticos



Fuente: Statistics for Wales (2020)

7.1.4 Irlanda del Norte

Al igual que en la definición actual de Gales, Irlanda del Norte utiliza el indicador del 10% para cuantificar la pobreza energética. Según las estadísticas del gobierno de Irlanda del Norte⁹⁰ su tasa de pobreza energética es del 42% de los hogares. Es por lo tanto el territorio con mayor pobreza energética de Reino Unido y, muy posiblemente, se encuentre entre los que tienen una mayor proporción de pobres energéticos en Europa.

Definición de pobreza energética

Un hogar se considera pobre energético si
“Requiere que más del 10% de sus ingresos
-brutos- para cubrir los costes de sus necesidades
energéticas.”

Esta región del Reino Unido no tiene una estrategia actualizada frente a la pobreza energética, la última es del año 2011, pero está trabajando en ello y pretende incluir objetivos específicos de eficiencia energética y de pobreza energética.

La Tabla 7.1. resume las actuaciones contra la pobreza energética, implementadas tanto a nivel nacional como regional en el Reino Unido y, a continuación, se describen detalladamente en el siguiente apartado.

⁹⁰ Department of Communities <https://www.communities-ni.gov.uk/topics/housing/fuel-poverty>. Cabe resaltar que, en general, la información sobre pobreza energética suministrada por el gobierno regional es muy escasa y con poco fundamento metodológico.

Tabla 7.1.

Visión general de las medidas nacionales, regionales y locales en Reino Unido.

Ingreso fiscal de referencia	Tipo de actuación	Nacional	Regional	Local
Ingreso				
Descuento de calefacción en el hogar (<i>Warm Home Discoun</i>)	Tarifas sociales	X		
Precio máximo de energía (<i>Energy Price Cap</i>)		X		
Prestación de calefacción en invierno (<i>Winter Fuel Payment</i>)	Cheque	X		
Pagos por clima frío (<i>Cold Weather Payments</i>)		X		
Red de seguridad energética (<i>Energy UK safety net</i>)	Protección de desconexión	X		
Gasto				
Obligaciones de las compañías energéticas (<i>Energy Company Obligation – ECO</i>)	Renovación térmica	X		X
Estándar mínimo de eficiencia				X
Calor asequible (<i>Affordable Warmth</i>)	Renovación térmica / Dispositivos eficientes	X		
<i>Warm Home Nest</i>			X	
<i>Warm Home Arbet</i>				X
Esquema de extensión de red para pobres energéticos (<i>Fuel poor network extension scheme</i>)	Redes	X		
Incentivo de calor renovable (<i>Renewable Heat Incentive</i>)	Renovables	X		
Feed in tariff		X		
Conductual				
Gran red de ahorro de energía (<i>Big Energy Saving Network</i>)	Red de apoyo	X		X
Mejor oferta energética (<i>Best Energy Deal</i>)	Escuela / Red de apoyo	X		X

Fuente: Elaboración propia

7.2. Ingreso

7.2.1 Iniciativas públicas

▪ DESCUENTO DE CALEFACCIÓN EN EL HOGAR

El descuento de calefacción en el hogar (*Warm Home Discount*) es una medida que proporciona asistencia financiera a los hogares para pagar su factura de electricidad entre octubre y marzo. Esta ayuda, en vigor desde el año 2011, es financiada por el gobierno nacional y administrada por los comercializadores. Con esta medida el beneficiario puede obtener una deducción de 140 libras (£) en su factura de electricidad⁹¹. El dinero no se paga directamente al consumidor, sino que es un descuento único que se aplica en la factura de electricidad, entre septiembre y marzo. Adicionalmente, el hogar puede obtener el descuento en la factura del gas si el mismo comercializador proporciona tanto gas como electricidad. La percepción de este descuento es compatible con otras ayudas como la prestación de calefacción en invierno (*Winter Fuel Payment*) o el pago por clima frío (*Cold Weather Payments*).

Este programa está dirigido a hogares con beneficios sociales, hogares de bajos ingresos y pensionistas. De acuerdo con los criterios de elegibilidad, se identifican dos grandes grupos de beneficiarios: central y ampliado. El grupo

central lo componen aquellos pensionistas que siendo beneficiarios del crédito de pensión (*Pension Credit*)⁹² también obtienen el crédito de garantía⁹³. Dicho consumidor puede obtener el descuento siempre que su proveedor de energía participe en el programa (prácticamente todos lo hacen) y el contrato del servicio esté a su nombre. Por otro lado, el grupo ampliado lo constituyen aquellos consumidores que tienen bajos ingresos y se ajusten a las condiciones específicas establecidas por su proveedor de energía. La principal diferencia entre ambos grupos de beneficiarios radica en el proceso de adjudicación y solicitud de la ayuda.

Si el consumidor pertenece al grupo central, recibe automáticamente una carta entre octubre y diciembre que le informa de cómo obtener el descuento. Dicha carta le indicará si es necesario llamar a una línea de ayuda antes de una fecha establecida (a finales de febrero) para confirmar sus detalles o por el contrario el descuento se le aplicará directamente. A continuación, el proveedor de electricidad aplicará el descuento en la factura antes del 31 de marzo. En el caso de pertenecer al grupo ampliado, es el beneficiario quien ha de solicitar directamente la ayuda a su proveedor. Además, es el proveedor de electricidad es el encargado de establecer los criterios para definir quién puede obtener el descuento.

91 Según el último dato disponible de invierno 2019-2020.

92 El crédito de pensión es dinero extra para los pensionistas para que sus ingresos semanales alcancen una cantidad mínima que consta de dos partes, el crédito de garantía y crédito de ahorro. Es decir, se trata de una pensión asistencial, exenta de impuestos, para personas con mayor riesgo de exclusión.

93 El crédito de garantía completa el ingreso semanal si es inferior a 173,75 libras (£) para personas solteras o 265,20 libras (£) para parejas.

¿Quién puede acogerse dentro del grupo ampliado?

En general, las condiciones de los proveedores para beneficiarse de esta ayuda financiera contemplan que se debe ser el titular del contrato de suministro y se debe cumplir con uno de los siguientes criterios:

1. Recibir el crédito de pensión del Estado (a menos que ya forme parte del grupo principal).
2. Recibir uno de los siguientes beneficios:
 - Apoyo a los ingresos.
 - Subsidio de solicitantes de empleo basado en ingresos.
 - Subsidio de empleo y apoyo relacionado con los ingresos (que incluye una actividad relacionada con el trabajo o un componente de apoyo).
 - Crédito universal (elementos de bajos ingresos).

O el beneficio debe incluir uno de los siguientes:

- Elemento infantil para niños de 5 años o menos.
 - Elemento hijo discapacitado.
-

3. Tener un ingreso familiar bruto anual de menos de 16,1902 libras (£) y se aplique al menos uno de los siguientes:

- El titular del contrato de suministro tiene una discapacidad o enfermedad mental o física, o se encuentra en edad de jubilación.
 - Hay un niño viviendo en la vivienda de 5 años o menos.
 - Se gasta el 10% o más de los ingresos del hogar en facturas de energía para calentar la propiedad.
-

Las aportaciones en el marco del programa descuento de calefacción en el hogar ascienden a 341 millones de libras (£) de apoyo a los consumidores vulnerables, incluidas las rebajas de 140 libras (£) a más de 2,2 millones de consumidores vulnerables⁹⁴. Casi el 95% de los reembolsos del grupo central se otorgan a clientes que son identificados mediante el intercambio de datos entre comercializadores y el Departamento de Trabajo y Pensiones (DWP), sin que los destinatarios tomen ninguna medida. Más de 1 millón de clientes adicionales con bajos ingresos y en riesgo de pobreza energética reciben reintegros dentro del grupo ampliado, estos clientes recibieron sus reembolsos al solicitar directamente a su proveedor y proporcionar evidencia de que cumplían con los criterios de elegibilidad.

94 Según el último dato disponible de invierno 2018-19.

▪ PRESTACIÓN DE CALEFACCIÓN EN INVIERNO

Los pagos de combustible de invierno (*Winter Fuel Payment*) se introdujeron en 1997 como parte de la iniciativa del gobierno nacional para abordar la pobreza energética entre los pensionistas. Los pagos de combustible en invierno son una ayuda a la factura de energía que otorga a las personas mayores la seguridad de que pueden permitirse calentar sus hogares en invierno. Esta iniciativa se financia desde el sector público, particularmente a través del Fondo Social, un instrumento financiado por el Departamento de Trabajo y Pensiones. Se pagan en un pago único cada invierno para garantizar que haya dinero disponible cuando lleguen las facturas de combustible, con la mayoría de los pagos teniendo lugar automáticamente entre noviembre y diciembre. La población objetivo son las personas mayores porque son un grupo particularmente vulnerable a los efectos del clima frío durante los meses de invierno.

Los consumidores generalmente acceden a la prestación de calefacción en invierno de forma automática si son beneficiarios de una pensión estatal o de otros beneficios que incluyen: crédito de pensión, subsidio de demandantes de empleo basado en ingresos, subsidio de empleo y manutención basado en los ingresos o que hayan recibido otros beneficios estatales (que no sean aquellos que solo reciben el beneficio de vivienda, crédito universal, ayuda fiscal municipal o subsidio familiar).

La cantidad estándar de la ayuda es de 200 libras (£) por hogar elegible donde la persona mayor tiene menos de 80 años y 300 libras (£)

para hogares que tienen una persona de 80 años o más. En total, 11,6 millones de hogares recibieron la prestación de calefacción en invierno durante 2018/19, con un gasto total aproximado de 2.000 millones de libras (£).

Finalmente, es importante resaltar que el programa de pagos de combustible de invierno es completamente independiente del programa de pagos por clima frío (*Cold Weather Payment*), según el cual los beneficiarios de ciertas ayudas reciben pagos automáticos de 25 libras (£) por semana durante los períodos de clima muy frío (los detalles se presentan en el siguiente apartado).

▪ PAGO POR CLIMA FRÍO

Los pagos por clima frío (*Cold Weather Payment*), financiados con recursos del Fondo Social, están dirigidos a ciertos receptores de ayudas estatales durante períodos de clima muy frío. Esta ayuda se activa siempre y cuando la temperatura promedio en la estación meteorológica específica perteneciente al área de influencia del consumidor registra o pronostica temperaturas de 0 °C o menos durante siete días consecutivos. Este programa se ejecuta del 1 de noviembre al 31 de marzo de cada año. En caso de darse estas condiciones meteorológicas, el beneficiario obtendrá 25 libras (£) por cada período de 7 días de clima muy frío. Después de cada período de clima muy frío en el área del beneficiario, éste debe recibir un pago dentro de los 14 días hábiles, el cual se ingresa automáticamente en el mismo banco en el que realiza el pago de sus suministros

energéticos. Finalmente, la percepción de pagos por clima frío no afecta sus otros beneficios. No es necesario presentar una solicitud, si un consumidor es elegible para recibir esta ayuda por clima frío, se le pagará automáticamente.

¿Cuál es el criterio de elegibilidad?

Con respecto a la elegibilidad para este programa, puede recibir los pagos por clima frío si es beneficiario de cualquiera de las siguientes ayudas:

1. Crédito de pensión.
 2. Subsidio de ingresos.
 3. Subsidio de búsqueda de empleo basado en ingresos.
 4. Subsidio de empleo y manutención relacionado con los ingresos.
 5. Crédito universal.
 6. Apoyo para intereses hipotecarios.
-

En los cuatro inviernos anteriores al invierno de 2017-18, el clima en el territorio británico fue relativamente templado, lo que implicó que se

hicieron muchos menos pagos por clima frío en comparación con años anteriores. El invierno 2013-14 fue excepcionalmente suave, y la ayuda se activó únicamente en un área y solo en una semana, lo que resultó en un gasto de 27.500 libras (£). En cambio, el invierno 2017-18 fue más frío que los cuatro inviernos que lo precedieron y esto resultó en un mayor número de pagos por clima frío. Durante ese invierno, se llevaron a cabo 140 activaciones, lo que resultó en un estimado de 4,75 millones de pagos y un gasto estimado de 118,7 millones de libras (£).

▪ PRECIO MÁXIMO DE ENERGÍA

El precio máximo de energía (*Energy Price Cap*) es una tarifa social establecida por el gobierno nacional en abril 2017 dirigida a los hogares vulnerables que realizan el pago de las facturas de los suministros energéticos en forma de prepago⁹⁵. El límite establece los precios máximos de energía, no las facturas máximas, y aplica tanto a los precios de electricidad como de gas natural.

La Autoridad de Competencia y Mercados (CMA) introdujo el precio máximo de prepago⁹⁶ con el propósito de cubrir a más de 4 millones de hogares con medidores de prepago. La

95 Sistema de facturación que permite comprar con anticipación energía para a continuación consumirla hasta agotar el crédito adquirido. Este sistema facilita conocer y controlar el gasto energético en tiempo real de manera que puede ayudar a tomar decisiones informadas en un futuro.

96 Con una tarifa de prepago, el consumidor paga su energía antes de usarla, generalmente agregando dinero a una tarjeta inteligente, que luego se inserta en el medidor.

motivación de esta medida se encuentra en el hallazgo de que los consumidores que utilizan el sistema prepago tienen menos opciones de tarifas y pagan desproporcionadamente más que aquellos que utilizan otras formas de pago, como por ejemplo débito o crédito directo. La Autoridad de Competencia y Mercados también confirma que los clientes de prepago tienen más probabilidades de encontrarse en circunstancias vulnerables y con deudas, por lo tanto, en una situación más desfavorecida para participar en el mercado liberalizado. El precio máximo de energía es administrado por el regulador nacional (*Office of Gas and Electricity Markets—OFGEM*).

El 2 de febrero de 2018, el regulador nacional amplió la protección de precio máximo de prepago para cubrir también a los clientes vulnerables con tarifa variable estándar de bajo valor o con tarifa predeterminada y que reciben el descuento de *Warm Home*. En ese momento se calculó que la inclusión de este nuevo grupo de consumidores permitió la protección de alrededor de un millón hogares adicionales. Finalmente, el 1 de enero de 2019 el precio máximo se amplía a todos los consumidores con una “tarifa predeterminada” y se unifica el límite de precio para diferentes grupos. En total se calcula que, incluyendo los diferentes tipos de tarifas incluidas, esta tarifa social protege a 11 millones de hogares frente a las tarifas más altas a las que antes se veían expuestos.

La cantidad que pagará un hogar bajo el límite de precio varía según la cantidad de energía que usan, dónde viven y cómo pagan por su energía, pero en ningún caso el nivel máximo

dependerá de quién sea el proveedor de energía de un cliente. El proveedor debe asegurarse, automáticamente, de que los cargos impuestos al consumidor siempre se encuentren al mismo nivel o por debajo del límite de precio de prepago establecido.

El nivel del límite para el verano de 2020, en el caso de un consumidor con medidor de prepago, se estableció en 1.200 libras (£) para clientes de tarifa dual de combustible utilizando una cantidad típica de energía en términos anualizados. No se establece un límite de combustible dual sino un límite para cada combustible por separado, pero se expresa en términos de combustible dual para un cliente típico (combinado el límite individual de un consumidor típico de cada uno). Aunque se calcule a partir del coste total anual para un consumo típico, en la práctica se introduce un precio por kWh. En el caso de la tarifa predeterminada el límite para el verano de 2020 se estableció en 1.162 libras (£) para un cliente de doble tarifa de combustible único que paga utilizando una cantidad típica de energía en términos anualizados.

Es importante resaltar que la factura de energía no está limitada en términos absolutos, sino que variará según la cantidad de energía que cada hogar use porque los límites se aplican al precio que cobra el proveedor por cada unidad (kWh) de electricidad y gas utilizado. El Regulador nacional de Reino Unido actualiza el nivel de la tarifa cada seis meses (invierno/verano).

7.2.2 Iniciativas privadas

▪ RED DE SEGURIDAD ENERGÉTICA

Esta medida de protección adicional, llamada *Energy UK safety net*, nace del compromiso de nunca desconectar conscientemente a un cliente vulnerable por parte de los seis comercializadores más grandes del mercado. En este contexto, un cliente se considera vulnerable si, por razones de edad, salud, discapacidad o inseguridad financiera severa, no puede salvaguardar su bienestar personal o el bienestar personal de otros miembros del hogar.

Esta iniciativa creada en 2004 por *Energy Retail Association*⁹⁷, asociación comercial para la industria energética de Reino Unido con más de 100 comercializadores, generadores y partes interesadas vinculadas al suministro de electricidad y gas para consumidores domésticos y comerciales. Este conjunto de entidades cubre más del 90% de la generación de energía del Reino Unido y el mercado de suministro de energía para los hogares.

Es interesante apreciar la evolución del orden de magnitudes de las desconexiones para evaluar el éxito de esta acción. Mientras que el año antes del inicio de esta medida (en 2003) hubo alrededor de 16.000 desconexiones de clientes domésticos por deudas en el Reino Unido, en 2018, el año más reciente para el que existen datos publicados, solo hubo 6 desconexiones por deuda (Regulador nacional de Reino Unido –OFGEM).

7.3. Gasto

En el Reino Unido la pobreza energética es un asunto delegado fundamentalmente en aquellos ámbitos en los que las administraciones separadas tienen el poder de afectar ciertos aspectos de las políticas de la pobreza energética, como los programas que actúan sobre el gasto (esencialmente de eficiencia energética). Sin embargo, al mismo tiempo, políticas emblemáticas para abordar la pobreza energética disminuyendo el gasto en energía operan en todo el Reino Unido como por ejemplo las Obligaciones de las compañías energéticas (ECO) o el Esquema de extensión de red para pobres energéticos. En su mayoría las iniciativas, centralizadas o delegadas, son de naturaleza pública.

A continuación, se presentan las medidas más relevantes clasificadas de acuerdo con el tipo de actuación (eficiencia energética o energías renovables) y su ámbito regional de actuación (Tabla 7.2).

97 Actualmente parte de Energy UK <https://www.energy-uk.org.uk>

Tabla 7.2.

Principales medidas que actúan a través del gasto en Reino Unido.

Tipo de actuación	Programa	Ámbito territorial
Eficiencia energética	Obligaciones de las compañías energéticas (<i>Energy Company Obligation – ECO</i>) • Calor asequible	Inglaterra, Escocia y Gales
	Esquema de extensión de red para pobres energéticos (<i>Fuel Poor Network Extension Scheme</i>)	Reino Unido
	Estándar mínimo de eficiencia	Inglaterra
	• <i>Warm homes</i> • Nest • Arbet	Gales
Energías renovables	Incentivo de calor renovable (<i>Renewable Heat Incentive - RHI</i>)	Reino Unido
	<i>Feed-in tariff</i>	Reino Unido

Fuente. Elaboración propia

7.3.1. Iniciativas públicas

• OBLIGACIONES DE LAS COMPAÑÍAS ENERGÉTICAS

Las Obligaciones de las compañías energéticas (*Energy Company Obligation–ECO*) es un esquema de eficiencia energética puesto en marcha en 2013 por el gobierno del Reino Unido y aplicado en Inglaterra, Escocia y Gales, cuyo objetivo es el de ayudar a reducir las emisiones de carbono y combatir la pobreza energética. En este programa, los comercializadores de energía deben apoyar la implementación de medidas de eficiencia energética entre los hogares de bajos ingresos y vulnerables. En detalle, el grupo socioeconómico objetivo incluye:

hogares rurales, hogares con beneficios sociales, hogares de bajos ingresos, pensionistas, hogares vulnerables y desempleados.

El esquema ECO se desarrolla en el marco de la implementación en Reino Unido de la Directiva 2012/27/UE relativa a la eficiencia energética. No obstante, la implementación de esquemas de obligaciones para la eficiencia energética en el Reino Unido se remonta a 1994 (el más antiguo en el contexto europeo) y, por lo tanto, a diferencia de los esquemas de la mayoría de los Estados miembros de la Unión Europea, es anterior a la Directiva.

Esta medida de política impulsa anualmente 640 millones de libras (£) de inversión por parte

de las empresas energéticas para mejorar la eficiencia de los hogares de bajos ingresos y vulnerables⁹⁸. Ha habido varias revisiones desde que se implementó, actualmente está vigente la ECO3 (2018-2022).

Cambios planteados en la ECO3

Debido a la última versión del esquema se enfoca en ayudar a los hogares de bajos ingresos, vulnerables y pobres energéticos. En concreto, se establecen los siguientes cambios:

- Aumentar el número máximo de sustituciones de sistemas de calefacción, equivalente a 35.000 reemplazos por año (y eliminar las calderas de carbón como medida voluntaria).
- Establecer un mínimo objetivo de viviendas con paredes sólidas⁹⁹ a las que se debe ayudar asciende a 17.000 viviendas por año.
- Aumentar la proporción de hogares en áreas rurales que deben recibir asistencia del esquema hasta alcanzar el 15% del total.
- Aumentar al 25% la proporción del esquema que los comercializadores pueden cumplir en colaboración con las autoridades locales.

- Permitir que el 10% del esquema se entregue a través de la promoción de medidas innovadoras.
- Aumentar el número de empresas comercializadoras obligadas a participar en el programa de Obligaciones ECO. En la fase ECO3 todos los comercializadores con más de 150.000 clientes deben cumplir con el programa.
- Ampliar la elegibilidad bajo la obligación de calor asequible (*Affordable Warmth*)¹⁰⁰ para incluir los hogares con beneficios de discapacidad y los que reciben beneficios por hijo que se encuentren por debajo de un umbral de ingresos equivalente de 25.500 libras (£) (con un hijo).

▪ CALOR ASEQUIBLE

La iniciativa calor asequible (*Affordable Warmth*) es una obligación dentro de la ECO que busca, a través de una combinación de medidas de aislamiento y sistemas de calefacción eficientes, reducir de manera permanente los costes de calefacción en hogares de bajos ingresos y vulnerables o en riesgo de pobreza energética.

Se espera que los costes incurridos por los comercializadores de energía para cumplir con

98 UK Parliament (2019).

99 Las paredes sólidas, generalmente utilizadas en edificios antiguos, no tienen espacio por lo que no se pueden rellenar con aislamiento.

100 Descripción detallada en el siguiente subapartado.

sus obligaciones se transfieran a los clientes a través de sus precios de gas y electricidad. Esto significa que los proveedores tienen un incentivo para cumplir con sus obligaciones de manera rentable y, por lo tanto, reducir los costes que repercuten a sus clientes.

Mientras el esquema está en funcionamiento, el impacto neto de la política en las facturas de energía depende de si un hogar ha sido receptor o no de alguna actuación bajo el esquema. El coste promedio de la ECO en una factura anual de combustible dual para el hogar, independientemente de que este sea o no receptor del programa, se estima que equivale a alrededor de 27 libras (£) por año durante 2019. Sin embargo, para aquellos hogares tratados bajo la ECO, la política podría generar un ahorro neto en su factura anual de combustible dual de hasta 300 libras (£) (en el caso de medidas como aislamiento de pared sólida). Cuando el esquema ECO3 finalice (y suponiendo que no continúe la política después de ese período), el ahorro de la factura para las medidas instaladas bajo el esquema continúa realizándose, pero la transferencia de la factura cae a cero. Esto se debe a que ya no se espera que los comercializadores incurran en costes debido al esquema, mientras que los ahorros en las facturas consecuencia de las medidas instaladas bajo ECO3 continuarán realizándose hasta que las medidas expiren, a menudo varias décadas después de que el esquema haya finalizado.

¿Quién puede acogerse?

La elegibilidad de Calor Asequible bajo el esquema ECO3 incluye a:

- Hogares en vivienda de su propiedad que reciben ciertos beneficios o combinación de beneficios, que a veces necesitan tener un ingreso familiar por debajo de un umbral establecido.
 - Hogares en vivienda de su propiedad que sean identificados por una autoridad local como de bajos ingresos y vulnerables al frío o la pobreza energética.
 - Hogares en viviendas sociales y hogares vivienda de su propiedad con un certificado de eficiencia energética de E, F o G (solo aplicable para ciertas medidas).
-

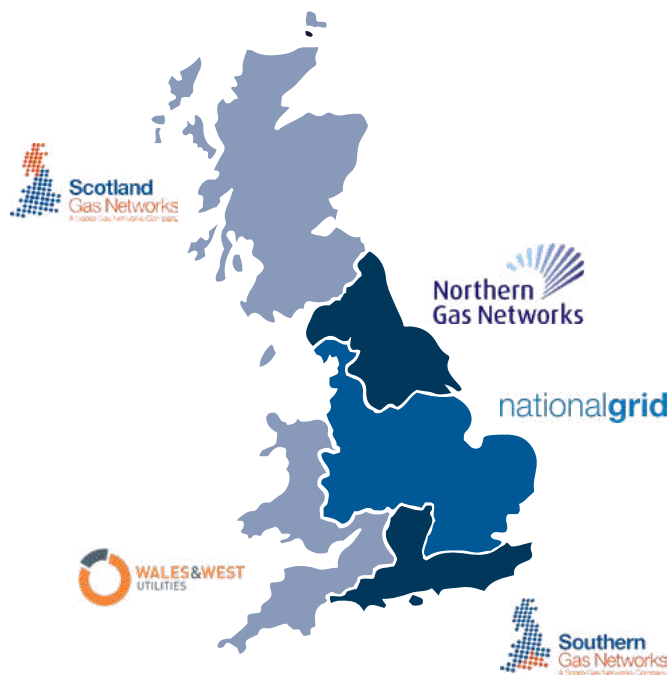


Figura 7.8.

Áreas geográficas de las principales empresas distribuidoras del país.

Fuente: Regulador nacional (*Office of Gas and Electricity Markets* – OFGEM) (2016)

- **ESQUEMA DE EXTENSIÓN DE RED PARA POBRES ENERGÉTICOS**

Esta medida requiere que las empresas distribuidoras de gas natural conecten decenas de miles de hogares vulnerables y pobres en combustible a la red de gas (*Fuel por network extension scheme*). Según el esquema, los distribuidores de gas natural generalmente cubren por completo el coste inicial de extender la red de gas para aquellos hogares que son elegibles y, posteriormente, recuperan este coste durante un período de 40 años a través de las facturas pagadas por los hogares que se

benefician de la conexión. La Figura 7.8 muestra las áreas geográficas de operación de las cinco grandes distribuidoras británicas que intervienen en esta medida.

Desde su puesta en marcha en 2008, el esquema ha conectado a más de 70.000 hogares a la red de gas. Su objetivo es ayudar a los hogares vulnerables y pobres energéticos a cambiar a una red de gas natural o a una red de calor urbano para calentar sus hogares. El esquema proporciona financiación a hogares elegibles que ayuda a cubrir los costes de conectarse a la red de gas o calor.

Para el cálculo de la cuantía de la financiación las empresas distribuidoras y demás organizaciones asociadas utilizan una calculadora de cupones de Offgem, así se evalúa los fondos disponibles para cada consumidor y si este es elegible para recibir ayuda. En la mayoría de los casos, la financiación cubrirá el coste total de la conexión. Si el coste del trabajo involucrado para configurar la conexión es mayor que los fondos de la ayuda, se le solicitará al hogar que haga una contribución. La asignación de la ayuda no es automática, si un consumidor cree que puede ser elegible para recibir los fondos deberá comunicarse con la distribuidora de gas en su área para comprobarlo.

¿Quién puede acogerse?

Los criterios de elegibilidad son los siguientes:

- Vivir dentro del 25% de las zonas más desfavorecidas del Reino Unido según el índice de privación múltiple establecido por el gobierno.
 - Debe ser elegible para recibir asistencia bajo la obligación de reducción de costes de calefacción del hogar en Inglaterra, Gales o Escocia, el programa Nest en Gales o los programas de eficiencia energética del hogar en Escocia.
 - Estar en situación de pobreza energética basado en la última definición o indicador del gobierno regional.
-

• ESTÁNDAR MÍNIMO DE EFICIENCIA

Aparte de las políticas del gobierno británico, los diferentes territorios también aplican iniciativas que persiguen mitigar la pobreza energética entre sus habitantes. En particular, una de las principales políticas en Inglaterra contra la pobreza energética es la existencia de la iniciativa Estándar mínimo de eficiencia en viviendas de propiedad privada destinadas al alquiler. Esta medida prohíbe a los propietarios alquilar cualquier inmueble que no cumpla con un estándar mínimo de rendimiento energético. Este reglamento que desarrolla esta iniciativa se aplica únicamente a las propiedades alquiladas en Inglaterra y Gales, no se aplica a propiedades de alquiler situadas en Escocia o Irlanda del Norte.

La motivación para esta medida radica en la observación de que vivir en un alojamiento privado alquilado aumenta significativamente la probabilidad de que un hogar sea pobre energético. El dato específico que sustenta este argumento muestra que alrededor de un tercio de todos los hogares en pobreza energética de Inglaterra viven en una vivienda privada de alquiler, a pesar de que este régimen de tenencia de la vivienda representa solo alrededor de un quinto de todos los hogares en Inglaterra y un séptimo de los hogares en Gales.

El objetivo de esta iniciativa es el de garantizar que aquellos inquilinos que más necesitan hogares eficientes, especialmente las personas vulnerables, puedan disfrutar de un entorno de vida mucho mejor, así como de facturas de energía más bajas. Aunque las casas de nueva construcción en el sector privado alquilado

tienden a tener calificaciones de eficiencia energética más altas que el promedio, sigue habiendo un stock de propiedades más antiguas y menos modernas, y muchas de ellas tienen una eficiencia energética pobre y por lo tanto son difíciles y costosas de calentar. Estas propiedades menos eficientes generan facturas de energía más altas para los inquilinos y, en muchos casos, aumentan la probabilidad de vivir en pobreza energética.

Los datos del Departamento de Energía inglés¹⁰¹ muestran que el coste anual promedio de energía para una propiedad de banda G es de 2.860 libras (£) y 2.180 libras (£) para una propiedad con calificación F. Esto contrasta con un coste anual promedio de 1.710 libras (£) para una propiedad con banda E. Por lo tanto, un inquilino cuyo hogar ha mejorado de la banda G a E podría esperar ver sus costes de energía reducidos en 1.150 libras (£) al año.

La normativa establece que el nivel mínimo de eficiencia energética para propiedades privadas destinadas al alquiler en Inglaterra y Gales es el correspondiente a un certificado de calificación de rendimiento energético de banda E. Los propietarios que instalan mejoras relevantes en la eficiencia energética pueden, por supuesto, aspirar más allá de este requisito actual si lo desean. De igual forma, cuando un arrendador desea continuar alquilando propiedades que actualmente están por debajo del estándar, deberá asegurarse de que se realicen mejoras en la eficiencia energética que eleven la calificación

a un mínimo de E. Las autoridades locales son las responsables de hacer cumplir con el nivel mínimo eficiencia energética.

Es importante resaltar que, desde el punto de vista financiero, el *Green Deal Finance* que se introdujo en 2013 y fue abolido en 2015, era una de las principales fuentes de financiación a la que podían acceder los propietarios de viviendas en alquiler para financiar mejoras en virtud de la normativa de eficiencia. Esta financiación permitía a los propietarios cubrir parte o la totalidad de los costes de cumplimiento a través del mecanismo *Pay As You Save*. El *Green Deal Finance* eliminaba el coste inicial de capital de las medidas de eficiencia energética para el hogar al vincular los pagos con el ahorro de energía y difundirlos durante muchos años. Aún no hay un sustituto a este elemento de la política.

• HOGARES CÁLIDOS REGIONALES

En segundo lugar, a nivel regional destaca el *Warm Homes*, principal programa galés contra la pobreza energética que incluye los esquemas *Arbed* y *Nest* para proporcionar fondos para mejoras en la eficiencia energética a hogares de bajos ingresos.

Como parte de su estrategia para reducir la pobreza energética el gobierno galés desarrolló los esquemas de *Warm Homes*. Estos programas proporcionan mejoras en la eficiencia

101 <https://www.gov.uk/government/organisations/department-for-business-energy-and-industrial-strategy>

energética del hogar a aquellos que tienen más probabilidades de estar en la pobreza energética, incluidos los hogares vulnerables y de bajos ingresos. Las mejoras incluyen aislamiento del hogar y calderas más eficientes. El Nest es un esquema basado en la demanda que proporciona mejoras a hogares vulnerables y de bajos ingresos desde 2011, mientras que el Arbed se estableció en 2009 para mejorar la eficiencia energética de los hogares en áreas de bajos ingresos identificados por los proveedores de viviendas sociales. Ambos esquemas consideran un enfoque que valora el conjunto de la casa para mejorar la eficiencia energética del hogar, esto ayuda a abordar hogares más difíciles de tratar donde el impacto de la pobreza energética tiende a ser más severo.

El programa Nest es gestionado por *British Gas*, a través de *Energy Saving Trust*, en nombre del Gobierno de Gales. *British Gas* es una empresa de propiedad británica, parte del Grupo Centrica, que brinda servicios de gas, electricidad y reparación de viviendas a millones de clientes en Escocia, Gales e Inglaterra. *Energy Saving Trust* es una organización independiente, líder del Reino Unido en ayudar a las personas a ahorrar energía y reducir las emisiones de carbono, que en el contexto de este programa proporciona información y conocimiento de expertos sobre el ahorro energético para ayudar a las personas a tomar medidas, ayudando también a las autoridades locales y a las comunidades a ahorrar energía y asegurando la calidad de los bienes, servicios e instalaciones.

Durante el período 2019, el esquema Nest proporcionó a 15.606 hogares asesoramiento

gratuito e imparcial, y ofreció información sobre la una gama de servicios de apoyo disponibles. Más de 3.800 de los hogares que ayudaron durante ese año mejoraron sus viviendas con un paquete de medidas gratuitas de eficiencia energética del hogar, que implicaron un ahorro anual promedio de 409 libras (£), como un sistema de calefacción central, una caldera o aislamiento.

El esquema *Arbed* ofrece mejoras en la eficiencia energética en áreas específicas que el gobierno galés introdujo en 2009. *Arbed* es un esquema basado en áreas que ofrece financiación para que las autoridades locales instalen medidas de eficiencia energética, como el revestimiento de muro externo y nuevos sistemas de calefacción central en zonas desfavorecidas. Para acceder a *Arbed*, los propietarios de las viviendas deben estar viviendo en un área elegible. Hasta ahora, el gobierno galés ha implementado dos fases de financiación en este programa, la Fase 1 comprendió el periodo 2009 a 2012 y la Fase 2 de 2012 a 2015. Entre las fases 2 y 3 (2016 - 2018), el gobierno galés ejecutó su esquema de asociación de autoridades locales de *Arbed*, que ofreció a las autoridades locales subvenciones para llevar a cabo mejoras en las propiedades. La fase tres está actualmente en curso y finalizará en 2021, pero existe la opción de extenderla por dos años más.

El presupuesto total disponible para el esquema *Arbed* 3 de 2017/18 a 2020/21 es de 55 millones de libras (£). Esto comprende 23,2 millones de libras (£) de fondos procedentes del Fondo Europeo de Desarrollo Regional y 32,3 millones de libras (£) del Gobierno de Gales.

▪ INCENTIVO DE CALOR RENOVABLE

El incentivo de calor renovable doméstico (*Renewable Heat Incentive*) se introdujo en Gran Bretaña en abril de 2014 para alentar un cambio a los sistemas de calefacción renovables en el sector doméstico. El Departamento de Estrategia Empresarial, Energética e Industrial de Reino Unido desarrolla el esquema de políticas y normas mientras que el regulador nacional (OFGEM), se encarga de su implementación y administración.

El programa consiste en un sistema de incentivos financieros durante siete años al propietario del sistema de calefacción renovable. En particular, esta medida engloba las siguientes tecnologías de generación de calor: bombas de calor (fuente de tierra o aire), calderas de biomasa y energía solar térmica. Para acceder al programa los hogares y las tecnologías instaladas deben cumplir con varias condiciones de acceso. Por un lado, el hogar debe disponer de un certificado de eficiencia energética de menos de 24 meses de antigüedad a la fecha de solicitud donde se refleje con precisión el estado de la propiedad. Por otro lado, el sistema de calefacción renovable debe contar con un sistema de garantía de calidad reconocido internacionalmente que demuestre que cumple con las Normas Europeas (*Microgeneration Certification Scheme*). El certificado tiene un límite térmico de 45 kW para una sola unidad de calefacción renovable, no obstante, las unidades se pueden combinar hasta un límite de 70 kW

para satisfacer demandas de calor más grandes. Adicionalmente, todos los sistemas de biomasa necesitan un certificado de emisiones que demuestra que cumplen con los estándares de calidad del aire requeridos. Paralelamente, las cuatro tecnologías renovables deben cumplir con propósitos de elegibilidad adicionales establecidos en el programa, esto significa que existen restricciones sobre el uso del calor producido. Por ejemplo, las bombas de calor aerotérmica deben proporcionar calefacción de estancias únicamente o calefacción de estancias y de agua caliente (no tienen que proporcionar calefacción de agua caliente, ni refrigeración de agua, para ser elegibles, pero pueden hacerlo).

Aquellos hogares que han instalado una tecnología elegible pueden solicitar este incentivo financiero. En caso de ser beneficiario, cada hogar recibirá un pago en efectivo de manera trimestral y durante siete años. La cantidad recibida dependerá de varios factores, incluida la tecnología que instale, las últimas tarifas disponibles para cada tecnología y, en algunos casos, el sistema de medición. Este incentivo funciona de manera análoga que el *Feed-in tariff*¹⁰², sin embargo, en este caso, a los hogares se les retribuye en función de la cantidad de calor renovable (y no electricidad renovable) que producen.

Desde 2017, los hogares reciben una tarifa de 6,97 peniques por kWh para calderas de biomasa, 10,85 peniques por kWh para bombas de calor aerotérmica, 21,16 peniques

102 Ver sección 7.3.1.6 para mayor detalle.

por kWh para bombas de calor geotérmicas y 21,36 peniques por kWh para energía solar térmica. Estos pagos son financiados con fondos públicos, por lo que el gobierno del Reino Unido ha establecido un límite anual para el apoyo financiero excepto para los pagos a la energía solar térmica. En cambio, para las bombas de calor con fuente de aire el límite anual asciende a 20.000 kWh, las instalaciones de biomasa 25.000 kWh y la bomba de calor geotérmica 30.000 kWh/año.

Desde la creación del programa, el número total de aplicaciones acreditadas para las cuatro tecnologías elegibles ha ascendido a 79.232. De estas, 46.790 han correspondido a la instalación de bombas de calor aerotérmica que se posiciona como principal tecnología implementada con un 59% del total de acreditaciones. De lejos le siguen, las calderas de biomasa (16%, las bombas de calor geotérmica (14%) y, finalmente, la energía solar térmica (11%). Por áreas geográficas, casi tres cuartas partes de todas las aplicaciones acreditadas se instalaron en Inglaterra, solo el 19% en Escocia y el 7% en Gales.

Dos factores dificultan que hogares en condiciones de pobreza energética realmente mejoren su situación a través de esta medida, incluso si los costes de energía pudieran disminuir a largo plazo. En primer lugar, el programa no proporciona subvenciones iniciales para las instalaciones costosas y, en cambio,

proporciona pagos trimestrales a base de tarifas fijadas después de la instalación. En segundo lugar, las tarifas no distinguen entre hogares en condiciones de pobreza energética y otros hogares.

▪ 7.3.1.6 FEED-IN TARIFF

Bajo esta iniciativa de *Feed-in tariff* aplicada al sector doméstico los hogares generan su propia electricidad renovable y reciben pagos de su proveedor de energía. Este programa fue cerrado a nuevas aplicaciones a finales de marzo de 2019. Se plantea que el apoyo para los hogares que generan su propia electricidad puede provenir en el futuro del esquema de Garantía de Exportación Inteligente (SEG). Sin embargo, la implementación y el diseño de esta política aún no se han confirmado.

En caso de aplicarse el esquema de SEG, el gobierno legislaría para que los grandes proveedores (aquellos con más de 150.000 clientes nacionales de suministro de electricidad) ofrezcan remuneración a los pequeños generadores de bajas emisiones por la electricidad que exportan a la red. Las tarifas ofrecidas estarían disponibles para todas las tecnologías actualmente elegibles para el esquema de tarifas de alimentación de hasta 5 MW de capacidad. A pesar de lo anterior, la evaluación de impacto¹⁰³ señala que, según la SEG, existen desafíos para los proyectos que

brindan beneficios a quienes se encuentran en situación de pobreza energética (como los proyectos de comunidades de vecinos) y, por lo tanto, el impacto de la SEG para abordar la pobreza energética puede ser muy limitado.

7.4. Conductual

En el campo de las medidas complementarias a las iniciativas que actúan vía ingreso y gasto se encuentran medidas estructurales destinadas a promover la conciencia y el acceso a información relevante para apoyar la toma de decisiones.

7.4.1 Iniciativas público-privadas

▪ GRAN RED DE AHORRO DE ENERGÍA

Creada en 2013, la gran red de ahorro de energía (*Big Energy Saving Network*) está compuesta por grupos comunitarios locales y organizaciones benéficas de Gran Bretaña que colaboran para ofrecer asesoramiento a los hogares. Esta iniciativa público-privada, financiada con fondos públicos principalmente, asesora sobre formas de ahorro de energía, cambio de proveedores de energía, diferentes tarifas energéticas. También ofrecen información sobre las diversas políticas de apoyo gubernamental disponibles para ayudar a los más vulnerables a obtener hogares más cálidos y reducir el combustible.

Los miembros activos de una organización benéfica o comunitaria -llamados campeones- utilizan sus redes y conexiones locales para brindar asesoramiento sobre energía a los grupos

comunitarios existentes. También realizan esta actividad de forma individual, directamente con los consumidores a los que se involucran a través de sus servicios existentes, eventos directos y a través de sus asociaciones. Los denominados como campeones persiguen continuar brindando asesoramiento energético en cascada dentro la comunidad, esto lo realizan mediante la capacitación de trabajadores de primera línea de contacto ciudadano para que puedan continuar ofreciendo asesoramiento energético a los consumidores con los que entran en contacto. Cada campeón recibe un incentivo de 5.000 libras (£) para participar en el programa y tiene como objetivos:

Objetivos programa:

- Impartir capacitación a 40 trabajadores de primera línea para que puedan proponer asesoramiento sobre cuestiones energéticas a los consumidores a los que ayudan a través de su trabajo diario.
 - Ofrecer asesoramiento proactivo a 100 consumidores vulnerables sobre cuestiones de energía a través de un enfoque de acción asistida, lo que implica ayudar a los consumidores a tomar medidas para reducir sus facturas de energía o acceder a asistencia que de otro modo no hubieran prestado sin la Gran red de ahorro de energía.
-

▪ MEJOR OFERTA ENERGÉTICA

La mejor oferta energética (*Energy Best Deal*) es una campaña iniciada en el año 2008 que se lleva a cabo dentro de la Gran red de ahorro de energía y que incluye asesoramiento que permita responder a:

- La necesidad de comparar precios para reducir los costes de energía al cambiar la tarifa o el método de pago o el proveedor (comprender las opciones y el contrato actual); cómo encontrar la mejor oferta; cómo elegir la mejor opción de pago; cómo cambiar la tarifa o el comercializador; medidores inteligentes y pantallas en el hogar; diferentes tipos de calefacción, entre otros.
- Dónde buscar ayuda si se tiene problemas con las facturas o servicios de energía: cómo se puede obtener servicios gratuitos adicionales; acceso a la ayuda en invierno; verificar si un comercializador anterior le debe dinero al consumidor; resolver problemas con el proveedor de energía.
- Cómo ahorrar dinero y usar menos energía en el hogar: dónde encontrar ayuda; esquemas para mejorar la eficiencia energética y ahorrar dinero; Obligaciones de las empresas de energía (ECO); Nido (Gales); programa de eficiencia energética del hogar (Escocia); consejos para ahorrar energía; mejoras de eficiencia energética para inquilinos privados.





8. Análisis comparativo de las medidas contra la pobreza energética

8.1. Perspectiva temporal

8.2. Orientación estratégica

8.3. Elementos de diseño e implementación

8.3.1. Quién es el beneficiario

8.3.2. Cómo se accede a la ayuda

8.3.3. Cuánto se percibe

8.3.4. Diseño institucional y origen de los fondos

8.3.5. Cuándo se implementan las medidas

8.4. Una mirada hacia el futuro

La pobreza energética ha pasado a formar parte de los programas de los gobiernos de los distintos Estados miembros de la Unión Europea, si bien el despliegue de actuaciones presenta aspectos propios y diferentes en cada país. El análisis de los cinco enfoques nacionales –Alemania, España, Francia, Portugal y Reino Unido– pone de manifiesto que, aunque la mayoría de los países reconocen la problemática de la pobreza energética y la necesidad de abordarla para garantizar una transición energética justa e inclusiva, no todos definen ni miden esta realidad socioeconómica de manera similar y, por consiguiente, existe una gran variedad de políticas y medidas implementadas en los diferentes países europeos (Tabla 8.1).

Si bien es cierto que la Directiva 2009/72/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad, ya contemplaba que los Estados miembros definieran el concepto de consumidor vulnerable a fin de acotar la pobreza energética, después de más de diez años, únicamente tres de los cinco países analizados (España, Francia y Reino Unido) cuentan con una definición oficial de pobreza energética. Las tres definiciones relacionan directamente la pobreza energética con un nivel de ingresos insuficientes para satisfacer las necesidades básicas de suministros de energía.

La realidad demuestra que gobiernos nacionales, autoridades locales, empresas y entidades sociales han ido estableciendo una serie de medidas que incluyen políticas y programas para reducir la vulnerabilidad a la pobreza energética entre los hogares. A continuación, se evalúan

comparativamente las medidas descritas en los capítulos anteriores vinculados a cada uno de los casos de estudio para determinar su efectividad e identificar las fortalezas y debilidades de cada una de ellas. Esta evaluación se agrupa en cuatro dimensiones de análisis (Figura 8.1). En primer lugar, la perspectiva temporal permite comprender los motivos que subyacen a los diferentes grados de desarrollo que se observan en las medidas llevadas a cabo en los distintos países. En segundo lugar, a partir de la orientación de la estrategia es posible apreciar las diferencias que existen entre países en términos de la intensidad de las intervenciones frente a la pobreza energética. En tercer lugar, la comparación de los elementos de diseño e implementación de las medidas aplicadas en los diferentes países permite identificar y comprender sus principales fortalezas y debilidades. Por último, a partir de los planes nacionales integrados de energía y clima recientemente creados es posible reflexionar sobre la problemática de la pobreza energética con una mirada hacia el futuro.

Tabla 8.1.

Medidas contra la pobreza energética: situación actual y futura.

Situación actual	Alemania	España	Francia	Portugal	Reino Unido
Definición pobreza energética	No	Sí	Sí	No	Sí, por países
Estrategia nacional contra la pobreza energética	No	Sí	No	No	Sí, por países
Observatorio nacional pobreza energética	No	No	Sí	No	No
% hogares en situación de pobreza energética 2018					
Temperatura inadecuada vivienda	2,7%	9,1%	5,0%	19,4%	5,4%
Retraso en el pago de las facturas	3,0%	7,2%	6,4%	4,5%	5,4%
Distribución regional de la pobreza energética 2018*	n.d.	Heterogénea	Heterogénea	Homogénea	Heterogénea
Territorio con menor tasa de pobreza energética	n.d.	4,9% País Vasco	7,4% Provence Alpes Côte d'Azur	8,8% Algarve	10,3% Inglaterra
Territorio con mayor tasa de pobreza energética	n.d.	35,7% Canarias	24,3% Grand-Est	12,8% Madeira y Norte	24,9% Escocia
Objetivos reducción pobreza energética	No	Sí	No	No	Sí
Precios energía incluyendo todos los impuestos para el consumidor doméstico promedio 2018*					
Electricidad (€/kWh)	0,3000	0,2477	0,1799	0,2293	0,2024
Gas natural (€/kWh)	0,0608	0,0875	0,0763	0,0784	0,0514
Consumo energético por vivienda (clima normal) kWh/vivienda	18.235,7	9.422,1	17.445,2	7.593,9	17.352,1
Condiciones climáticas 2018					
Número de grados días de calefacción	2.774,95	1.796,63	2.181,92	1.307,33	n.d.
Número de grados días de refrigeración	52,35	239,51	65,98	234,32	n.d.
Futuras líneas de actuación	Alemania	España	Francia	Portugal	Reino Unido
Planes Nacionales de Energía y Clima 2021-2030					
Reconocimiento problema pobreza energética	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Definición pobreza energética	No	Sí	Sí	No	Sí
Estrategia nacional contra la pobreza energética	No	Sí	Parcial	Previsto 2021	Sí
Objetivos reducción pobreza energética	No	Sí	No	No	Sí

Notas: n.d., no disponible | * El color indica que ese valor es inferior al de la media de la Unión Europea, en cambio, el color indica que es superior. | **Debido a la falta de datos homogeneizados, el indicador regional de pobreza energética varía en cada país según la información territorial disponible, por consiguiente, se debe tener en cuenta que la multiplicidad de indicadores puede dar lugar a resultados diferentes (Rademaekers, et al., 2016). A continuación, se detalla los indicadores territoriales disponibles en cada país. España: pobreza escondida. Francia: tasa de esfuerzo energético (TEE_3D). Portugal: promedio aritmético simple entre otros dos índices: el índice de brecha de incomodidad térmica y el índice de capacidad para implementar medidas de mitigación de incomodidad térmica, obtenidos de un conjunto de variables que buscan capturar la naturaleza pluridimensional de la pobreza energética. Reino Unido: para el caso de Inglaterra el índice de pobreza energética corresponde al indicador low income high cost y para Escocia el indicador del 10% | https://ec.europa.eu/energy/eu-buildings-datamapper_en

Fuente: Eurostat y elaboración propia

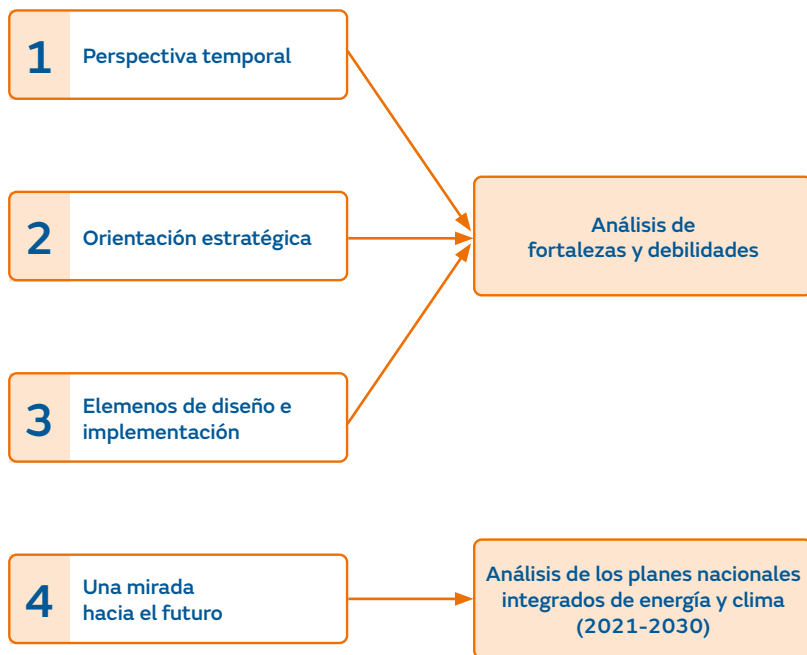


Figura 8.1.
Dimensiones de la metodología de análisis.

Fuente: Elaboración propia

8.1. Perspectiva temporal

Si bien es cierto que los países de la Unión Europea avanzan hacia un mismo destino bajo el paraguas del paquete de medidas “Energía limpia para todos los europeos”, la lucha contra la pobreza energética a nivel político y social se encuentra en diferentes estadios de desarrollo dentro del marco europeo y refleja los distintos contextos institucionales y territoriales de cada país.

El Reino Unido fue pionero en abordar la pobreza energética tanto a nivel de definición del problema como de implementación de políticas. En primer lugar, fue el primer país en identificar específicamente el problema con la definición de la pobreza energética (Boardman, 1991). En segundo lugar, también se posicionó como país precursor en introducir las primeras ayudas económicas para hogares vulnerables energéticamente con medidas como los pagos por clima frío en 1986 y los pagos de combustible de invierno en 1997. En tercer lugar, Reino Unido también destacó por marcar las líneas de actuación con la publicación de la primera estrategia nacional contra la pobreza energética ya en el año 2001. Finalmente, la experiencia británica puso de manifiesto la necesidad de crear un ente asesor de pobreza energética¹⁰⁴ para supervisar el progreso de

las políticas y asesorar a los responsables de diseño de políticas públicas. De ahí que más de dos décadas de experiencia han permitido ir modificando y adaptando sus políticas a la realidad del país.

Por su parte, Francia cuenta desde 1984 con ayudas económicas directas orientadas a aliviar el pago de la factura energética y evitar la desconexión de los hogares vulnerables en el marco del Fondo de Vivienda Solidaria¹⁰⁵. Sin embargo, no es hasta 2010 cuando se comienza a configurar formalmente la actual política integral de pobreza energética con la primera definición oficial de pobre energético, reforzada con la posterior creación del Observatorio nacional en 2011.

Por otro lado, desde una perspectiva temporal países como España y Portugal empiezan a abordar la pobreza energética más tarde respecto a los precursores. El principal detonante de la creciente necesidad de afrontar el problema es la crisis económica de 2008, que agrava notablemente el problema de la pobreza energética en estos dos países. De ahí que se empiecen a adoptar ciertos mecanismos para aliviarla. Particularmente, España estableció en 2009 el bono social eléctrico (modificado distintas veces desde entonces), aunque no es hasta 2019 cuando se publica la primera

104 *Committee on Fuel Poverty*: organismo público consultivo no departamental, patrocinado por el Departamento de Negocios, Energía e Estrategia Industrial (reemplaza al antiguo *Fuel Poverty Advisory Group* creado en el año 2001). <https://www.gov.uk/government/organisations/committee-on-fuel-poverty/about>

105 Dos décadas más tarde, en 2004 y en 2008, se crearon las ya extintas tarifas sociales para la energía, la TPN (tarifa de necesidad básica para la electricidad) y la TSS (tarifa especial solidaria para el gas), ampliadas posteriormente en abril de 2013.

estrategia integral de lucha contra la pobreza energética. Portugal, por su parte, estableció en 2010 las tarifas sociales de electricidad y su estrategia se encuentra actualmente en desarrollo.

Ni Portugal ni Alemania cuentan con una definición oficial de pobreza energética, aunque estos dos casos son muy diferentes entre sí. Por un lado, Portugal, de acuerdo con su Plan nacional de energía y clima 2021-2030, prevé incluir en su futura estrategia contra la pobreza energética (en desarrollo) la definición de esta problemática, los indicadores de medición para su seguimiento, los objetivos de reducción, así como las medidas específicas para lograr estos objetivos. En cambio, el enfoque adoptado en Alemania está lejos de considerar la pobreza energética como un problema específico, alternativamente el Gobierno Federal persigue un enfoque integral para la reducción de la pobreza en general y a partir del mismo dar cobertura al conjunto de sus vertientes. En general, no disponer de una definición ni de una forma oficial de medir la pobreza energética puede generar dificultades añadidas ya que la discusión acerca de esta problemática y diseño de políticas necesarias para afrontarla requieren de una definición concreta del fenómeno, del grupo objetivo a tratar, así como de las metas a alcanzar.

Desde 2018 el Observatorio Europeo de la Pobreza Energética ha trabajado en la selección de indicadores objetivos y subjetivos para la medición de la pobreza energética que permitan llevar a cabo comparaciones homogéneas entre Estados miembros. No obstante, tan solo

España entre el grupo de países analizados señala, en su reciente Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética, la necesidad de utilizar los cuatro indicadores oficiales propuestos por este organismo europeo para parametrizar la pobreza energética (gasto desproporcionado, pobreza energética escondida, incapacidad para mantener la vivienda a una temperatura adecuada y retraso en el pago de las facturas). En el sistema francés, el Observatorio Nacional de Precariedad Energética es el organismo encargado de monitorizar la evolución de los hogares más vulnerables y cuenta, al igual que el Observatorio europeo, con indicadores objetivos y subjetivos, aunque con ciertas particularidades. Por ejemplo, uno de los indicadores más utilizados de carácter objetivo es la tasa de esfuerzo energético o de gasto que identifica a un hogar francés en situación de pobreza siempre y cuando el gasto de energía en su vivienda sea superior al 8% de sus ingresos y su ingreso por unidad de consumo sea menor que el tercer decil de ingreso por unidad de consumo. En el Reino Unido, país pionero y con una dilatada experiencia en el campo, los indicadores de pobreza energética están basados en el ingreso y los patrones de gasto energético de los hogares. A pesar de esto, no existe un método común para medir esta condición en todo el Reino Unido. En particular, en Inglaterra el indicador usado es el *low income high cost*, en comparación con Escocia, Gales e Irlanda del Norte, donde actualmente se calcula principalmente utilizando el indicador del 10%. En Reino Unido se restringe la medición del problema a un escaso número de indicadores frente a la diversidad de indicadores establecidos en Francia y España. En cualquier

caso, tanto desde el punto de vista del análisis de la situación como del diseño de medidas y políticas contra la pobreza energética resulta deseable implementar la cuantificación a partir del uso de múltiples indicadores que permitan incrementar las posibilidades de capturar mejor la naturaleza pluridimensional de esta problemática.

En consecuencia, la variedad de indicadores para medir la pobreza energética por iniciativa de algunos países sumado a la inexistencia de indicadores oficiales en otros países, hacen que la labor de homogeneización de indicadores oficiales realizada por el Observatorio europeo sea decisiva para poder disponer de estadísticas con datos fiables y comparables sobre el fenómeno de pobreza energética en la Unión Europea. De acuerdo con los últimos datos disponibles es posible apreciar un alto grado de heterogeneidad en la profundidad del problema de la pobreza energética entre los distintos países analizados, diferencias que responden a múltiples factores incluyendo socioeconómicos, geográficos, climáticos, mercado energético, entre otros. Así, por ejemplo, si se tiene en cuenta el indicador subjetivo sobre la incapacidad para mantener la vivienda a una temperatura adecuada, países tales como Portugal y España presentan una tasa de pobreza energética significativamente superior a la media de la Unión Europea (7,3%); frente a las moderadas tasas de Reino Unido y Francia y, la problemática casi inexistente en Alemania. En cambio, si se considera el indicador que cuantifica el fenómeno a partir del retraso en el pago de las facturas, España es el único de los cinco países analizados que muestra una tasa

de pobreza energética ligeramente superior a la media europea (6,6%).

Sin duda, el análisis de las tendencias actuales de pobreza energética en los países seleccionados muestra que la heterogeneidad del problema se extiende, también, dentro del propio territorio nacional. Excepto Portugal que presenta una relativa homogeneidad en la distribución regional de la pobreza energética; en España, Francia y Reino Unido se identifican con claridad zonas con elevado número de hogares en situación de vulnerabilidad energética que contrastan con otras regiones del país con una presencia más escasa del fenómeno. En Alemania, a falta de una medición directa del fenómeno a nivel nacional, se puede inferir a partir de los indicadores de pobreza general que existe una gran heterogeneidad de su incidencia entre territorios.

8.2 Orientación estratégica

A medida que se implementa un conjunto cada vez más amplio de medidas en los países estudiados, se ha ido perfilando una estrategia de actuación hasta llegar al estadio actual. Así, la estrategia con la que cada país lucha contra la pobreza energética tiene una orientación más o menos definida, la cual condiciona el diseño, la implementación y el alcance de las medidas aplicadas.

El análisis desde la perspectiva temporal ha permitido apreciar que todos los países empiezan con medidas de ingreso, como vía más rápida para abordar la problemática de la pobreza energética. No obstante, con el paso del tiempo, se ha puesto de manifiesto que la pobreza energética es de naturaleza pluridimensional y su resolución debe, por lo tanto, aproximarse desde distintas ópticas. La perspectiva de ingresos es de impacto a corto plazo y carácter puntual, en cambio se requiere una solución estructural al problema. Por ello, en la actualidad empiezan a tomar fuerza las políticas de gasto y conductuales. Esta aproximación se refuerza con la transición energética, fundamentalmente con la idea de que la energía más barata, limpia y segura es la que no se produce (ni se consume) y, como consecuencia de ello, la eficiencia energética empieza a posicionarse como un elemento de alta relevancia en el contexto de la pobreza energética. En este sentido, la Comisión Europea insta a los Estados miembros a que tengan en cuenta la pobreza energética en la definición de sus políticas de eficiencia energética. A nivel europeo la hoja de ruta está bien definida, pero

se requiere dar un mayor relieve a la pobreza energética en los planes de energía y clima para el futuro. La importancia de la eficiencia energética para aminorar el problema de la pobreza energética es una cuestión indubitable que ya se ha incorporado en las actuaciones de los países europeos más comprometidos con la lucha contra la pobreza energética.

En Reino Unido las políticas estaban inicialmente orientadas a medidas de ingreso (persiguiendo una compensación financiera) aunque actualmente están centradas en gran medida en mejorar la eficiencia energética de los hogares, con el objetivo de buscar una solución estructural, a través de regulaciones e incentivos de modificación y cambio de comportamiento individual. Esta preferencia se debe a su superposición con otras agendas políticas, como la reducción de las emisiones de carbono del sector residencial. Cabe destacar que, a pesar de este cambio en la orientación de la política, el Reino Unido sigue siendo el país entre los cinco estudiados que mantiene el sistema de medidas de ingreso más amplio, tanto a nivel de población a la que da cobertura (11 millones de hogares para la prestación de calefacción en invierno y pago por clima frío) como por la cantidad total de recursos que los beneficiarios pueden llegar a percibir. En cuanto a medidas para mejorar la eficiencia energética de los hogares, el tamaño del mercado de los certificados de ahorro de energía de Reino Unido es similar al del caso francés (en 2019 fueron 720 y 1.000 millones de euros anuales, respectivamente) aunque la aportación de recursos públicos es menor.

Francia ha seguido una estrategia similar a la del Reino Unido. Inicialmente se centró en medidas de ingreso a corto plazo virando progresivamente hacia una estrategia más completa focalizada en gran medida en la mejora de la eficiencia energética de los hogares y en sinergia con los objetivos de transición energética. El plan de mejora de la eficiencia energética de los hogares franceses prevé la movilización de hasta 20.000 millones de euros de dinero tanto público (14.000 millones) como privado (5.000 millones) durante los próximos 20 años.

Por el contrario, en España y Portugal el principal mecanismo para mitigar la pobreza energética se centra en proporcionar ayudas financieras (bono social eléctrico y térmico en España y las tarifas sociales de electricidad y gas en Portugal). No obstante, en España se avanza hacia la promoción de medidas orientadas a mejorar la eficiencia energética entre los hogares más vulnerables y al empoderamiento del consumidor, así se pone de manifiesto en la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética y la reciente actualización de la Estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación. En Portugal se observa una clara voluntad de cambio con la redacción en curso de la primera Estrategia Nacional Contra la Pobreza Energética.

Respecto a la capacidad de cobertura de las ayudas financieras, el bono social español tiene límites de renta más elevados que el equivalente cheque de energía francés, pero en cambio en la práctica se extiende a una menor proporción de hogares. Esto nos indica

que un número significativo hogares tiene derecho a la prestación, pero no acceden a ella porque no la conocen, no la quieren, o no saben realizar los trámites pertinentes. Por otra parte, los incentivos para la mejora de la eficiencia energética de los hogares en España están aún en una fase muy incipiente. Aunque en los últimos años se han establecido los mecanismos adecuados, las dotaciones presupuestarias son muy reducidas en comparación con otros países, como Francia. Una posible medida que aliviaría la falta de presupuesto sería la implementación de un instrumento para movilizar fondos del sector privado como los mecanismos de obligaciones implementados en Reino Unido (obligaciones de las compañías energéticas) y Francia (certificados de ahorro de energía).

Finalmente, Alemania juega una liga independiente. La existencia de un sistema de protección social robusto probablemente puede explicar por qué el problema de la pobreza energética ha quedado en un segundo plano hasta hace pocos años. Esto ha derivado en la gestión de los problemas de pobreza energética dentro de protección contra la pobreza general. Esta concepción del problema presenta algunas ventajas e importantes inconvenientes. Por una parte, la inclusión de la lucha contra la pobreza energética dentro de la pobreza general, a través de mecanismos integrados, permite minimizar los costes de formación e información para las familias vulnerables, así como el tiempo utilizado en gestionar el acceso a las distintas ayudas, en general, se disminuyen los costes de transacción para los hogares. Por otra parte, la principal debilidad de este sistema es que la pobreza energética es un problema multidimensional,

que integra factores sociales con otro tipo de problemáticas como los factores climáticos o las características de la vivienda y la estrategia alemana deja en segundo término la pretensión de integrar este conjunto de variables para poder así aproximar las políticas a la realidad de la población que se enfrenta a este problema. Esto se traduce en medidas de ingreso que no tienen en cuenta factores climáticos o de eficiencia de la vivienda, aunque esto puede verse compensado por la acción de las instituciones locales y municipios como instituciones de proximidad. A pesar de que hasta el momento ha prevalecido esta visión y gestión de la pobreza energética dentro de la pobreza general, las recientes discusiones sobre una transición energética justa han propiciado que el problema de la pobreza energética esté cada vez más presente en el debate político alemán.

8.3 Elementos de diseño e implementación

La evaluación comparada de los principales elementos de diseño e implementación de las medidas aplicadas en los diferentes países permite identificar sus fortalezas y debilidades, y su interés radica en la persecución de mejorar las actuaciones futuras orientadas a la lucha contra la pobreza energética. En particular, se desarrolla esta evaluación a través de la respuesta transversal a las siguientes preguntas sobre las medidas: quién es el beneficiario, cómo se accede, cuánto se percibe, cuál es el diseño institucional que enmarca las iniciativas, cuál es el origen de los fondos y cuándo se implementan.

8.3.1 Quién es el beneficiario

Responder a la pregunta sobre quién es el beneficiario de las medidas contra la pobreza energética permite comprender en qué grado están focalizadas correctamente para resolver o mitigar las consecuencias del problema en los hogares afectados, garantizando en todo momento el uso eficiente de los recursos. La evaluación en profundidad de las políticas y programas analizados en este estudio muestra que no siempre llegan a quienes más lo necesitan, es decir, que las medidas contra la pobreza energética suelen estar mal orientadas, carencia que se presenta como su principal debilidad.

Los problemas de focalización se observan en las medidas que actúan a través del mecanismo de ingreso. Por ejemplo, en el caso de España todas las familias numerosas tienen derecho al bono social eléctrico independiente de su nivel de renta, al igual que en el Reino Unido donde la prestación de calefacción en invierno se ofrece a todos los hogares en los que un miembro mayor de 66 años, ignorando el estado financiero del hogar.

Paralelamente, para el mecanismo de gasto la falta de eficacia en el diseño es aún más generalizada, lo cual es evidente, por ejemplo, en las medidas de eficiencia energética de Alemania, España y Portugal en las que el grupo objetivo no está orientado a hogares en situación de pobreza energética. En cambio, en Francia y Reino Unido cuentan con algunos instrumentos de eficiencia energética orientado a hogares vulnerables.

Las características del beneficiario son muy variadas en el contexto de medidas conductuales que se caracterizan por una naturaleza muy heterogénea. En primer lugar, existen medidas abiertas a la sociedad en general, significativamente en forma de contenido web formativo o con el objetivo de visualizar el problema o en forma de comparadores de tarifas. En segundo lugar, destacan medidas enfocadas a los hogares vulnerables utilizando únicamente parámetros de renta (auditoría energética en Francia) y que por lo tanto omiten factores importantes como el clima o las características de la vivienda. También están las medidas que se basan en criterios de pobreza general (auditoría energética y proyectos de ahorro de energía de

la ciudad de Nuremberg en Alemania) u otros criterios sociales como focalizar la política en barrios de viviendas sociales (programa de promoción de hábitos de consumo más eficientes con consumidores económicamente vulnerables en Portugal). Finalmente, dentro de las medidas conductuales también existen iniciativas privadas y sociales destinadas a los pobres energéticos donde el peso recae en la autoselección o en el trabajo de agentes sociales de proximidad.

Las razones por la que existen carencias en la focalización de las medidas contra la pobreza energética pueden venir explicadas por diversas situaciones. Entre estas razones se encuentran la existencia de múltiples métricas para cuantificar la pobreza energética, la falta de disponibilidad de datos a escala regional y/o local y el diseño propio de las políticas y programas. La manera de identificar a los hogares en situación de pobreza energética es fundamental para garantizar que se utilicen de manera eficiente los recursos, tanto nacionales como regionales y tanto públicos como privados.

8.3.2 Cómo se accede a la ayuda

El diseño del procedimiento de solicitud de apoyo es también un elemento clave en la implementación de las medidas contra la pobreza energética. Así, responder a la pregunta sobre cómo acceder a las ayudas que ofrecen los programas resulta clave a la hora de intentar maximizar el alcance para lograr dar cobertura a la mayor proporción posible de hogares vulnerables.

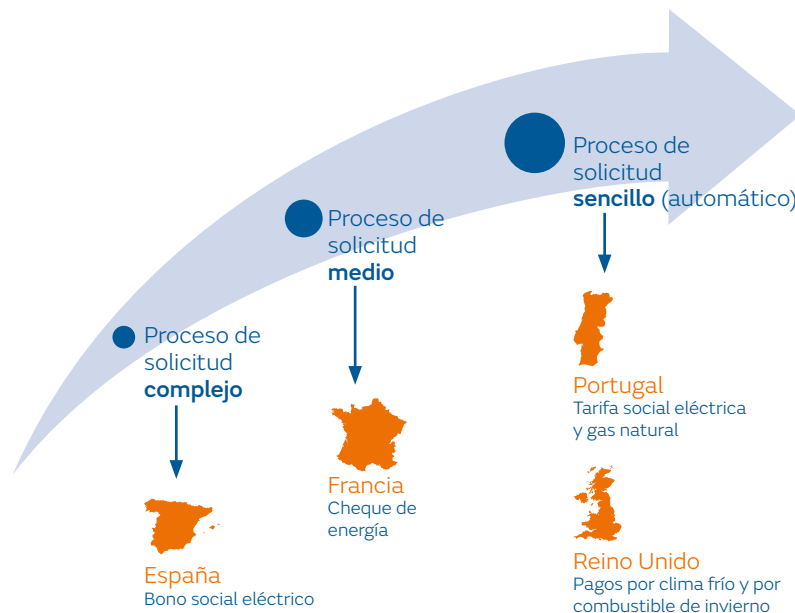


Figura 8.2.
Procedimiento de solicitud
medidas de renta.

Fuente: Elaboración propia

En la mayoría de los casos y medidas analizadas, son las mismas personas afectadas por la pobreza energética quienes deben solicitar de manera explícita las ayudas. Este hecho implica que los hogares deben ser conscientes de la existencia de la medida contra la pobreza energética, conocer la posibilidad que efectivamente pueden contar con su cobertura (pertenencia o no al grupo objetivo), además de ser capaces de entender y llevar a cabo todo el procedimiento necesario para su disfrute. Asimismo, los potenciales beneficiarios deben estar dispuestos a expresar su pobreza con la consecuente estigmatización que ello puede suponer. De lo anterior se desprende que es

preferible que las ayudas se proporcionen mediante mecanismos lo más simples posibles. De forma tal que, a pesar de ser el beneficiario quién debe solicitar el apoyo (para garantizar que siempre sea percibido como una ayuda extra), los trámites para acceder deben ser fáciles y requerir la aportación de la menor cantidad posible de documentación.

En el caso de medidas de renta (Figura 8.2), el ejemplo de acceso más simple se encuentra en los bonos eléctricos y térmicos de Portugal y en el pago por clima frío o la prestación de calefacción en invierno de Reino Unido, que son en casos de asignación automática y, por

consiguiente, el beneficiario potencial no debe lidiar con trámites farragosos para poder percibir la ayuda financiera. Por el contrario, en España la solicitud del bono eléctrico conlleva a varias gestiones que implican importantes costes de transacción. Entre estos dos extremos, se posiciona Francia, donde el cheque de energía requiere únicamente, en términos de trámites administrativos, que el beneficiario final haya realizado la declaración de la renta del año anterior para poder recibir la ayuda económica. Por el mecanismo del gasto el acceso automático es muy escaso, un ejemplo es la aplicación en el territorio francés de un IVA reducido en los costes vinculados a mejoras de eficiencia energética del hogar, que sin embargo es de carácter general, no específicamente dirigido a pobres energéticos.

En el caso de las medidas de naturaleza conductual los mecanismos de acceso también son variados. En primer lugar, destacan múltiples iniciativas tanto de sensibilización y generación de conciencia colectiva en relación con el problema de la pobreza energética como de mejora de la información sobre hábitos de consumo y ahorro energética. Estas iniciativas están articuladas a través de diversos medios de divulgación de acceso gratuito (páginas web, campañas publicitarias, jornadas, talleres, etc.) y con la colaboración de administraciones públicas y privadas. En segundo término, destacan ayudas a las que se accede mediante un trámite online como la auditoría energética en Francia o ayudas a las que se acceden automáticamente al ser beneficiario de instrumentos destinados a la lucha contra la pobreza general como es el caso de la auditoría energética en Alemania

y los proyectos de ahorro de energía de la ciudad de Nuremberg. Finalmente, destacan medidas en las que el peso recae en el trabajo de las instituciones de proximidad y en distintos agentes sociales, como en los programas de asesoramiento de Renania del Norte-Westfalia y los puntos de asesoramiento energético de la ciudad de Barcelona y Terrassa, en las iniciativas de la gran red de ahorro de energía del Reino Unido y varias de las iniciativas del Plan de promoción de eficiencia en el consumo de energía de Portugal.

8.3.3 Cuánto se percibe

Los recursos destinados a las medidas son elementos que condicionan de manera importante su alcance y efectividad. Responder a las preguntas sobre la financiación de cuánto y de dónde son los recursos permite comprender la intensidad y forma del esfuerzo que realizan las diferentes sociedades a través de las medidas para afrontar y mitigar la pobreza energética.

La Tabla 8.2 muestra una comparativa de las medidas de ingreso con valores que permiten aproximar la intensidad (cuánto) del esfuerzo en cada una de ellas. Desde el punto de vista del número total de beneficiarios, Reino Unido destaca con su iniciativa pago por combustible de invierno con más de 11 millones de hogares perceptores, mientras que Portugal se encuentra en el extremo opuesto con 35 mil beneficiarios de la tarifa social de gas. Esta medida, al ser en términos absolutos, depende del tamaño del país y, por lo tanto, del número total de pobres

Tabla 8.2.

Comparativa de medidas de ingreso.

País	Medida	Año (ref.)	Núm. de beneficiarios	Cuantía y tipo de ayuda	Cuantía media	Ratio de alcance	Ratio de cobertura
	Bono social eléctrico	2019	1,2 millones	Descuento del 25% al 40% del PVPC	162 €	6,6%	1,6%
	Bono social térmico	2019	1,2 millones	De 25 a 123,94 €/año según grado de vulnerabilidad y factores climáticos	62,5 €	6,6%	0,7%
	Cheque de energía	2019	5,8 millones	De 48 a 277 €/año de acuerdo con la renta del hogar	150 €	19,4%	1,1%
	Tarifa social eléctrica	2018	0,7 millones	Descuento del 33,8% de las tarifas de acceso	106 €	18,6%	1,9%
	Tarifa social gas natural	2018	0,03 millones	Descuento del 31,2% de las tarifas de acceso	200 €	0,8%	3,6%
	Descuento de calefacción en el hogar	2019	2,2 millones	Pago único anual de 140 £	140 £	7,5%	1,1%
	Prestación de calefacción en invierno	2019	11,6 millones	Pago único anual de 200 £	200 £	39,4%	1,6%
	Pago por clima frío	2018	4,7 millones	25 £ por siete días de clima muy frío	40 £	16,1%	0,3%
	Precio máximo de energía	2020	11 millones	Depende de dónde viven, nivel de consumo y medio de pago	Factura limitada a 1200 £	37,3%	n.d.

Fuente: Elaboración propia

energéticos. La ratio de alcance, que permite una comparativa más adecuada del esfuerzo en el caso de países heterogéneos pues normaliza los recursos por el número total de hogares, confirma los casos extremos antes mencionados y, adicionalmente, muestra que tanto el cheque de energía francés como la tarifa social eléctrica de Portugal se encuentran entre las medidas con mayor alcance entre los casos estudiados.

Adicionalmente, resulta de interés usar en la comparativa la ratio de cobertura, que cuantifica la cuantía media de la ayuda normalizada por los ingresos medios de los hogares vulnerables del país (aquellos con rentas inferiores al 60% de la mediana). Este indicador muestra los mayores valores para las tarifas sociales portuguesas. Estos resultados ponen de manifiesto la relevancia de relativizar las

magnitudes, considerando únicamente el grupo objetivo de las ayudas y, por consiguiente, de utilizar indicadores que permitan capturar las diferencias entre países.

Por último, el caso alemán, en el que no existen ayudas específicas contra la pobreza energética que sean comparables cuantitativamente en los términos anteriores, resaltar a modo de valoración que algunas instituciones han criticado que los gastos reales de electricidad son más altos que lo que se calculan de manera predeterminada e incluyen en el ingreso mínimo vital. Este problema se evita en los gastos de calefacción, ya que se pagan los gastos reales incurridos. Finalmente, en las políticas de gasto y de corte conductual resulta particularmente complejo realizar comparativas cuantitativas entre países dado que los objetivos y características de las distintas iniciativas son extremadamente heterogéneas.

8.3.4 Diseño institucional y origen de los fondos

El diseño y la implementación de las políticas que persiguen luchar contra la pobreza energética generalmente involucran a diferentes niveles de gobiernos (centrales, regionales, locales), con diferentes fuentes de financiación y en muchos casos se apoyan en la colaboración público-privada para fortalecer su efecto potencial frente a esta problemática. Es el diseño institucional el que determina cómo se resuelve la implementación de las actuaciones en cada país. Conocer y comprender estos diseños permite visualizar una vez más la heterogeneidad y puntos de encuentro entre medidas y países.

1. ALEMANIA



- Intensa colaboración entre instituciones (Gobierno Federal y los distintos Estados e instituciones locales).
- Origen de los fondos compartidos.

En el caso alemán, generalmente, la solución encontrada destaca por una intensa colaboración entre instituciones, particularmente entre las agencias del Gobierno Federal y los distintos Estados e instituciones locales. Así, para obtener los beneficios de subsistencia vital para quienes buscan trabajo se debe enviar una solicitud al centro de trabajo local (que son instituciones

conjuntas del gobierno federal y la autoridad municipal). Mientras que el gobierno federal es quien financia las ayudas vinculadas a los gastos de electricidad, son los gobiernos municipales quienes llevan a cabo la gestión de los gastos de calefacción. Para acceder a la ayuda a la vivienda se debe presentar una solicitud a la autoridad local de beneficios de vivienda, pero la supervisión legal y técnica la realizan conjuntamente una autoridad estatal y el Ministerio Federal del Interior. En este caso, los costes son asumidos a partes iguales entre ambos gobiernos (federal y estatal). Los subsidios fiscales para renovaciones energéticas, bajo la supervisión técnica del Ministerio Federal de Finanzas, se solicitan en la oficina de impuestos con un certificado de la empresa especializada sobre el proyecto de construcción.

Por lo que hace referencia a las medidas conductuales analizadas para el caso alemán también se observan diferencias en cuanto a la financiación. Mientras que los programas de asesoramiento Renania del Norte-Westfalia para combatir la pobreza energética son financiados por el Estado de esta región, el proyecto de ahorro de energía de la ciudad de Nuremberg es financiado conjuntamente por dicha ciudad y la empresa N-Ergie (distribuidora de energía municipal). Por último, la medida de verificación de ahorro de electricidad obtiene sus fondos a partir de la iniciativa de protección del clima nacional del Ministerio Federal de Medio Ambiente.

2. ESPAÑA



- Fuerte papel de la Administración Central del Estado.
- Insuficiente colaboración entre organismos en el acceso a información disponible en bases de datos y registros existentes para detectar hogares en situación de pobreza energética.
- Origen de los fondos mixtos en las medidas de ingreso: mientras que el bono social eléctrico recae sobre empresas privadas el bono social térmico es financiado con fondos públicos. En las medidas de gasto los fondos son principalmente públicos, aunque una fuente importante es el Fondo Nacional de Eficiencia Energética, que se nutre de fondos privados.

En España los distintos niveles institucionales tienen también roles relevantes y se aprecia de igual forma una colaboración entre el sector público y privado. No obstante, se observan algunas limitaciones derivadas de la necesidad de avanzar hacia un sistema más eficiente que permita el uso compartido de bases de datos e información entre instituciones. El bono social eléctrico, medida central de la lucha contra la pobreza energética en España, se sustenta en el Real Decreto-ley 15/2018. Son las empresas comercializadoras quienes reciben la solicitud de aplicación del bono social por parte del consumidor y las encargadas

también de verificar que los datos suministrados por el consumidor cumplen con los requisitos establecidos para acogerse a la ayuda. Para ello, disponen de acceso a la plataforma informática disponible a tal efecto y desarrollada por el actual Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Finalmente, es la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia quien calcula las aportaciones que deben hacer las empresas comercializadoras para financiar este bono social. No obstante, desde el punto de vista del beneficiario, la necesidad de aportar documentos expedidos por distintos organismos públicos dificulta el acceso a los hogares más vulnerables.

Paralelamente, el bono social térmico se financia con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, específicamente a cargo al presupuesto del Ministerio para la Transición Ecológica. No obstante, son las comunidades autónomas y ciudades con estatuto de autonomía quienes realizan la gestión y el pago de la ayuda a los beneficiarios. Además, estos dos organismos pueden ampliar la cuantía otorgada con cargo a sus propios presupuestos. La implementación del bono térmico también ha mostrado los problemas asociados a utilizar bases de datos fragmentadas, hasta el punto en el que se estima que en sus inicios el Gobierno no pudo identificar alrededor de un 10% de los beneficiarios por desconocer su cuenta bancaria.

En las medidas públicas de gasto destaca el fuerte papel de la Administración Central del Estado. Esto es evidente en los programas de rehabilitación energética de edificios (PAREER

CRECE Y PAREER II), que orgánicamente se encuadran dentro del actual Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y se implementan a través del Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía. Inicialmente los fondos de esta iniciativa surgieron de los Planes de ahorro y eficiencia energética previstos en el Real Decreto-Ley 14/2010 y, posteriormente, se le dieron continuidad con una dotación del Fondo Nacional de Eficiencia Energética. Sin embargo, esta iniciativa no incluye medidas orientadas a hogares vulnerables. Por otra parte, la Estrategia a largo plazo para la Rehabilitación Energética en el Sector de la Edificación en España depende del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (antiguo Ministerio de Fomento) y corresponde al desarrollo de la legislación europea establecida en la Directiva 2012/27/UE. La última actualización de la Estrategia sí recoge en su hoja de ruta un menú de intervención para la rehabilitación de hogares en situación de pobreza energética. Finalmente, a nivel de iniciativas impulsadas y financiadas por los ayuntamientos destaca la puesta en marcha de diversos puntos de asesoramiento energético y la creación de oficinas municipales de atención a la pobreza energética en las ciudades de Barcelona y Terrassa.

3. FRANCIA



- De un fuerte papel de la Administración Central hacia una progresiva descentralización a favor de los Departamentos.
- Gradual implicación del sector energético privado a través del programa de certificados de ahorro de energía.
- Origen de los fondos: las políticas de gasto y de ingreso son financiadas principalmente por el Gobierno Central, únicamente parcialmente financiadas a través de las obligaciones de los proveedores de energía.

El conjunto de políticas contra la pobreza energética en Francia se caracteriza por el papel determinante que tiene la Administración Central. Esto continúa siendo así a pesar de que se ha ido matizando en los últimos años con el traspaso del Fondo de solidaridad para la vivienda a los Departamentos y, especialmente, con la creación del programa de certificados de ahorro de energía que busca implicar a las empresas del sector energético. La ayuda ofrecida por el cheque de energía es gestionada por el Ministerio de la Transición Ecológica y Solidaria. Por otra parte, el Fondo de solidaridad para la vivienda, política impulsada por el Ministerio de la Cohesión Territorial, eran originalmente dotados y gestionados por la Administración Central, pero fueron descentralizados en 2005, cediendo la gestión y la financiación del fondo a los Departamentos.

De hecho, existen diferencias importantes en la aplicación entre los distintos Departamentos.

Los principales programas de gasto, Vivir Mejor y MaPrimeRenove, son financiados y gestionados por la Agencia Nacional de la Vivienda, agencia a su vez enmarcada en el Ministerio de Cohesión Territorial. La Agencia cuenta con una financiación mixta, con recursos tanto públicos como privados. Específicamente recibe fondos del Ministerio de Cohesión Territorial (17%) y de instrumentos que movilizan recursos del sector privado, principalmente del régimen de comercio de derechos de emisiones de la Unión Europea (64%) y del programa de certificados de ahorro de energía (9%). Este organismo es el encargado de la recepción y evaluación de solicitudes, distribución de los fondos y evaluación de los proyectos completados.

Por otra parte, los certificados de ahorro de energía es una política impulsada por el Ministerio de la Transición Ecológica (Ley 2015-992 de transición energética para el crecimiento verde y Ley 2019-1147 relativa a la energía y el clima). Este es un instrumento diseñado para la movilización de fondos de empresas del sector privado, que pueden ir destinados a proyectos de agencias públicas como la Agencia Nacional de la Vivienda o bien ser directamente gestionados por empresas privadas entre sus clientes vulnerables (proyecto *Coup de Pouce*). En todas las principales medidas francesas de gasto, el beneficiario debe de aportar documentos expedidos por distintos organismos públicos y agentes privados dificultando el acceso a los hogares más vulnerables.

4. REINO UNIDO



- Elevada colaboración público-privada tanto en medidas de renta como de gasto y conductual.
- La política de eficiencia energética (en Inglaterra) es administrada en gran medida por empresas privadas de energía.

El Reino Unido es el país donde la colaboración público-privada tiene quizás un papel más relevante. Así, la iniciativa del descuento de calefacción en el hogar es impulsada por el gobierno nacional, pero administrada y financiada por los comercializadores. El responsable de esta legislación es el Departamento de Estrategia Comercial, Energética e Industrial, mientras que el regulador nacional (OFGEM) es el responsable de administrar ciertos elementos del diseño del programa. Para el grupo central de beneficiarios la ayuda se asigna automáticamente, por lo que se necesita acceder a información disponible en las bases de datos del Departamento de Trabajo y Pensiones. Por otra parte, los pagos de combustible de invierno y los pagos por clima frío tienen el objetivo de abordar la pobreza energética entre los pensionistas y son gestionados y financiados de manera estrictamente pública, con recursos provenientes del Fondo Social, un esquema liderado y financiado por el Departamento de Trabajo y Pensiones.

Los programas de gasto del Reino Unido están fuertemente abocados a la colaboración público-privada. El instrumento de Obligaciones de las compañías energéticas fue puesto en marcha por el gobierno del Reino Unido con el objetivo de movilizar fondos de las compañías del sector energético. Este es administrado por el regulador nacional y depende en última instancia del Departamento de Estrategia Comercial, Energética e Industrial. Otras políticas de gasto se basan también en la colaboración público-privada, tal es el caso de la política de hogares cálidos regionales (Gales) y el esquema de extensión de red para pobres energéticos (Escocia). Como única excepción íntegramente pública se encuentra el incentivo de calor renovable doméstico. En este caso, el Departamento de Estrategia Empresarial, Energética e Industrial de Reino Unido es quien desarrolla el esquema de políticas y normas, mientras que el regulador (OFGEM), se encarga de su implementación y administración.

5. PORTUGAL



- Origen de los fondos: los costes de las medidas de ingresos corren a cargo de las empresas del sector energético. En cambio, el diseño de las medidas se lleva a cabo de manera centralizada por el Gobierno Central.
- Existe una elevada colaboración en la gestión de los datos para automatizar los procesos de solicitud de los mecanismos de ingreso.

En Portugal destaca la tarifa social eléctrica, impulsada por el Ministerio de Economía y Empresa. Esta ayuda se aplica mediante descuentos aplicados en las tarifas de acceso a la red, aprobadas anualmente por la autoridad regulatoria portuguesa. Los costes resultantes de la tarifa social corren a cargo de las empresas de generación bajo el régimen ordinario. La validación de elegibilidad para la tarifa social se lleva a cabo de manera centralizada y automática por la Dirección General de Energía y Geología, quien ejecuta un cruce de datos con la información remitida por los comercializadores y, posteriormente, verifica las condiciones de elegibilidad de los clientes junto con la Autoridad Tributaria y de Seguridad Social. En el caso de la tarifa social a los clientes de gas natural los costes corren a cargo de las empresas de transporte, distribución y comercialización de gas natural en proporción al volumen de gas comercializado en el año anterior. Como en el caso anterior, la validación se realiza

gracias al trabajo de la Dirección General de Energía y Geología, junto con la Autoridad Tributaria y de Seguridad Social, mientras que la implementación y difusión es realizada por el comercializador. En este sentido, las políticas de ingreso portuguesas son un ejemplo claro del potencial inherente en la colaboración en la gestión de datos para facilitar la detección de hogares vulnerables.

A partir de lo anterior queda en evidencia la heterogeneidad de la financiación entre políticas y países, con un amplio abanico de opciones que responden a los acuerdos institucionales de cada entorno específico. Así, en Francia, tanto las políticas de gasto como las de ingreso (ambas, de eficiencia energética y asequibilidad) se financian sólo parcialmente a través de las obligaciones de los proveedores de energía, siendo el gobierno central quien paga el resto de la factura. Por el contrario, en Reino Unido la política de eficiencia energética (en Inglaterra) es administrada en gran medida por empresas privadas de energía (a pesar de que este sistema es criticado habitualmente con respecto a su escasa focalización en los hogares pobres en energía). Por otra parte, en las medidas de ingreso de España se aprecian ambos modelos, la financiación del bono social eléctrico recae sobre empresas privadas mientras que el bono social térmico es financiado con fondos públicos. Finalmente, en Portugal, tanto los costes resultantes de la aplicación de la tarifa social eléctrica como de gas natural corren a cargo de las empresas del sector.

8.3.5 Cuándo se implementan las medidas

El objetivo y, por tanto, la naturaleza de las medidas determina cuando se implementan, definiendo así su duración en el tiempo, tanto en términos de frecuencia como en términos de su efecto sobre la condición de pobreza energética.

A lo largo del análisis comparado con respecto a la frecuencia de las políticas se observa de forma general que mientras las políticas de ingreso están caracterizadas por ser recurrentes y tener efectos de corto plazo, las de gastos suelen implicar una acción o intervención puntal con efectos de medio largo plazo. En cada país la decisión de implantar medidas de corto o largo plazo está condicionada por factores como el estadio de desarrollo de las prácticas contra la pobreza energética y la orientación de la estrategia en esta lucha, pero también depende de los recursos disponibles en el corto y largo plazo y de los incentivos que se pretendan generar.

Es importante resaltar que en todos los países estudiados se aplican medidas en las que con el uso de relativamente pocos recursos en el corto plazo es posible salvar temporalmente situaciones de vulnerabilidad en los hogares, pero que por la recurrencia tienen potencialmente altos costes a largo plazo. Las intervenciones financieras, en forma de ayuda directa, son las medidas más comúnmente utilizadas. Por el contrario, a pesar de que en general existen actuaciones que permiten efectos a medio y largo plazo, en la mayoría de los casos estudiados no se incluye a los pobres energéticos como grupo objetivo y, por

consiguiente, su efectividad es muy limitada como mecanismo contra la pobreza energética. Algunas excepciones se dan en políticas de gasto con efecto a medio/largo plazo que sí están orientadas a pobres energéticos tales como el programa de *MaPrimeRenov* en Francia y el de estándar mínimo de eficiencia en el Reino Unido.

Si bien las actuaciones de corto plazo ofrecen una ayuda al problema de hacer frente a la factura energética, este tipo de medidas no modifican en gran medida el entorno de los hogares y, por ende, no genera incentivos de ahorro ni de corto ni de largo plazo, incluso se puede considerar que si la cuantía es muy generosa puede llegar a ocurrir lo contrario e incentivar un consumo menos responsable. En cambio, actuaciones con efecto a medio y/o largo plazo generalmente modifican de forma permanente la realidad de los hogares precisamente a partir de la incorporación ahorros energéticos.

De lo anterior se desprende que, si el objetivo es afrontar la pobreza energética haciendo un uso eficiente de recursos y generando los incentivos necesarios para modificar la realidad de los hogares en situación de vulnerabilidad, es fundamental complementar las medidas de choque (de corto plazo) incluyendo también actuaciones de medio y largo plazo que estén bien orientadas, es decir, dirigidas inequívoca y específicamente a los hogares vulnerables.

A modo de resumen de esta evaluación comparada, las Tablas 8.3 a 8.7 muestran las principales debilidades y limitaciones

identificadas en cada país según el mecanismo y fuente de las políticas analizadas. La principal consecuencia de las debilidades identificadas es que los enfoques actuales para cuantificar, diseñar e implementar medidas para mitigar pobreza energética no logran reducir esta problemática y, por lo tanto, no abordan adecuadamente la situación de los hogares más necesitados.

Tabla 8.3 - Evaluación de las medidas implementadas en Alemania.



Mecanismo y fuente	Fortalezas	Debilidades
Ingreso		
<p>Cheque básico general: seguro básico solicitantes empleo (incluye gastos electricidad)</p> <ul style="list-style-type: none"> Ayuda financiera mensual que cubre las necesidades que una persona tiene en la vida cotidiana (incluye gastos de electricidad). Implementado por el gobierno nacional desde 2005. 	<ul style="list-style-type: none"> Más eficiente que una multitud de cheques básicos que cubren diferentes necesidades (energía, agua, alimentos, ...). Da el poder de decisión a los consumidores que pueden usar el dinero según sus preferencias. Grupo objetivo definido en función de criterios de empleo, salud y sociodemográficos. 	<ul style="list-style-type: none"> Las organizaciones de protección de los consumidores critican que la cantidad implícitamente proporcionada para la electricidad es demasiado baja. A veces falta transparencia en los cálculos y contacto con la realidad. No existen incentivos en el cambio de comportamiento energético.
<p>Cheque básico vivienda: seguro básico solicitantes empleo (incluye gastos reales calefacción)</p> <ul style="list-style-type: none"> Ayuda financiera mensual para el pago de gastos reales de calefacción. Implementado por el gobierno nacional desde 2011. 	<ul style="list-style-type: none"> Ayuda directamente relacionada con los gastos de calefacción. Grupo objetivo definido en función del número de personas que viven en el hogar. 	<ul style="list-style-type: none"> Algunos consideran problemático limitar los gastos de vivienda y calefacción a costes "razonables" (un concepto jurídico no claramente determinado). No existen incentivos en el cambio de comportamiento energético.
<p>Cheque: Ley de Ayuda a la Vivienda (incluye ayuda para los gastos calefacción)</p> <ul style="list-style-type: none"> Ayuda mensual para los gastos de calefacción. Implementado por el gobierno nacional a partir de 2021. 	<ul style="list-style-type: none"> Ayuda directamente relacionada con los gastos de calefacción (pero solamente para aliviar el aumento de los costes por introducción de un precio del carbono en el sector de calefacción). 	<ul style="list-style-type: none"> No existen incentivos en el cambio de comportamiento energético.
<p>Disposiciones de los Reglamentos de Servicios Básicos de Electricidad y Gas</p> <ul style="list-style-type: none"> Protección contra desconexión de la electricidad y del gas. Implementado por el gobierno nacional desde 2006. 	<ul style="list-style-type: none"> Protege a todos los consumidores, especialmente los consumidores vulnerables. 	<ul style="list-style-type: none"> Las causas de los cortes de suministro por impago son muy diversas, p or eso deben existir instrumentos adicionales para evitarlos (ayudas financieras, servicios de consulta, etc.).
<p>Contadores prepagos según las disposiciones del Reglamento de Servicios Básicos de Electricidad y la Ley sobre la Operación del Punto de Medición y la Comunicación de Datos en Redes Inteligentes de Energía</p> <ul style="list-style-type: none"> Opción adicional para evitar cortes de suministro por impago. Implementado por el gobierno nacional desde 2016. 	<ul style="list-style-type: none"> Contadores prepagos y contadores inteligentes proveen hogares privados (y comercializadores) con información detallada (que es la base para tomar decisiones razonables). 	<ul style="list-style-type: none"> Relación muy indirecta con el fenómeno de la pobreza energética (solamente un área de aplicación – y no la más importante). Por el momento existen muy pocos contadores prepagos (esa situación va a cambiar en el futuro).
<p>Tarifas sociales de comercializadores de energía</p> <ul style="list-style-type: none"> Descuento directo sobre factura eléctrica. Implementado por empresas privadas (solo unos pocos casos en el pasado). 	<ul style="list-style-type: none"> Ayuda directamente relacionada con los costes de electricidad 	<ul style="list-style-type: none"> No es compatible con la idea del cheque básico general del Código Social (que incluye gastos de electricidad). Prácticamente sin relevancia en Alemania. No existen incentivos en el cambio de comportamiento energético. Tarifas sociales no son necesariamente las más baratas en el mercado.

Gasto

<p>Disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta</p> <ul style="list-style-type: none"> Subsidios fiscales para renovaciones energéticas de edificios que tienen al menos 10 años de antigüedad. Implementado por el gobierno nacional desde 2020. 	<ul style="list-style-type: none"> Impacto a medio y largo plazo. Contribuye a la sostenibilidad del sistema energético (reducción de emisiones). 	<ul style="list-style-type: none"> Grupo objetivo no orientado a hogares en situación de pobreza energética. Los programas pueden ser contraproducentes (desde la perspectiva de un hogar en situación de pobreza energética).
<p>Programas de la Oficina Federal de Economía y Control de Exportaciones</p> <ul style="list-style-type: none"> Programas para mejorar la eficiencia energética y aumentar el uso de energías renovables en el parque inmobiliario. Implementado por el gobierno nacional desde 2016. 	<ul style="list-style-type: none"> Impacto a medio y largo plazo. Contribuye a la sostenibilidad del sistema energético (reducción de emisiones). 	<ul style="list-style-type: none"> Grupo objetivo no orientado a hogares en situación de pobreza energética. Los programas pueden ser contraproducentes (desde la perspectiva de un hogar en situación de pobreza energética).
<p>Programas del Instituto de Crédito para la Reconstrucción</p> <ul style="list-style-type: none"> Programas para mejorar la eficiencia energética y aumentar el uso de energías renovables en el parque inmobiliario. Implementado por el gobierno nacional desde 2015. 	<ul style="list-style-type: none"> Impacto a medio y largo plazo. Contribuye a la sostenibilidad del sistema energético (reducción de emisiones). 	<ul style="list-style-type: none"> Grupo objetivo no orientado a hogares en situación de pobreza energética. Los programas pueden ser contraproducentes (desde la perspectiva de un hogar en situación de pobreza energética).
<p>Programa del comercializador de energía Rheinenergie</p> <ul style="list-style-type: none"> Instalación de contadores inteligentes para aprox. 1.300 hogares del distrito "Köln-Meschenich". Implementado por Rheinenergie entre 2013 y 2014. 	<ul style="list-style-type: none"> Contadores inteligentes pueden ser una opción adicional útil en la lucha contra la pobreza energética. 	<ul style="list-style-type: none"> Una iniciativa solamente local y de existencia corta.
<p>Programa del comercializador de energía Wuppertaler Stadtwerke</p> <ul style="list-style-type: none"> Programa de reemplazo de refrigeradores. Implementado entre 2012 y 2014. 	<ul style="list-style-type: none"> Impacto a medio y largo plazo. Grupo objetivo orientado a hogares con bajos ingresos. 	<ul style="list-style-type: none"> Una iniciativa solamente local y de existencia corta.

Conductual

<p>Programas de Asesoramiento Renania del Norte-Westfalia Combate la Pobreza Energética (NRW bekämpft Energiearmut)</p> <ul style="list-style-type: none"> Asesoramiento para todos los hogares en situación de pobreza energética por personal capacitado. Implementado por el gobierno estatal desde 2012. 	<ul style="list-style-type: none"> Ayuda directamente relacionada con el problema de la pobreza energética. Forma una red de apoyo para los hogares. Considera las experiencias de varias oficinas del estado. Incluye asesoramiento legal y presupuestario. 	<ul style="list-style-type: none"> Financiación del proyecto asegurado pero solamente por poco tiempo.
<p>Proyecto de ahorro de energía de la ciudad de Nuremberg (EnergieSparProjekt)</p> <ul style="list-style-type: none"> Asesoramiento para todos los hogares en situación de pobreza energética por personal capacitado. Implementado por la ciudad de Nuremberg desde 2008. 	<ul style="list-style-type: none"> Ayuda directamente relacionada con el problema de la pobreza energética. Forma una red de apoyo para los hogares. 	<ul style="list-style-type: none"> Una iniciativa solamente local (inexistencia de una web que centralice toda la información y sirva de punto de acceso general). Financiación del proyecto asegurado siempre solamente por poco tiempo
<p>Verificación de ahorro de energía (Stromspar-Check)</p> <ul style="list-style-type: none"> Profesionales cualificados visitan a los hogares de bajos ingresos hasta tres veces para una auditoría energética. Implementado por la Cáritas y la Asociación Federal de Agencias de Energía y Protección del Clima en Alemania desde 2008. 	<ul style="list-style-type: none"> Ayuda directamente relacionada con el problema de la pobreza energética. Considera las experiencias de más de 150 oficinas (principalmente de la Cáritas) en Alemania. Se puede combinar con los programas arriba (Renania del Norte-Westfalia Combate la Pobreza Energética y Proyecto de Ahorro de Energía). Forma una red de apoyo para los hogares 	<ul style="list-style-type: none"> Dirigido solamente al consumo de la electricidad. Financiación del proyecto asegurado siempre solamente por poco tiempo

Tabla 8.4 - Evaluación de las medidas implementadas en España.



Mecanismo y fuente	Fortalezas	Debilidades
Ingreso		
<p>Bono social eléctrico</p> <ul style="list-style-type: none"> • Descuento directo sobre la factura eléctrica. • Implementado por el gobierno nacional desde 2009. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ayuda inmediata al pago de facturas. • Grupo objetivo definido en función de criterios de renta y sociodemográficos. 	<ul style="list-style-type: none"> • No existen incentivos en el cambio de comportamiento energético. • Impacto a corto plazo. • Falta de criterios climáticos y de vivienda. • Tramitación no automática.
<p>Bono social térmico</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ayuda anual para el pago de facturas de uso de calefacción y agua caliente sanitaria o cocina. • Implementado por el gobierno nacional desde 2018. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ayuda inmediata al pago de facturas. • Tramitación automática. • Grupo objetivo definido en función de criterios de renta, sociodemográficos y climáticos. 	<ul style="list-style-type: none"> • No existen incentivos en el cambio de comportamiento energético. • Impacto a corto plazo. • Falta de criterios de vivienda.
<p>Protección de desconexión</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prohibición de desconexión de la electricidad. • Implementado por el gobierno nacional desde 2017. 	<ul style="list-style-type: none"> • Grupo objetivo definido en función de criterios de renta y sociodemográficos. 	<ul style="list-style-type: none"> • No existen incentivos en el cambio de comportamiento energético. • Impacto a corto plazo (máximo 4 meses). • Falta de criterios climáticos extremos.
Gasto		
<p>Programa de rehabilitación energética de edificios (PAREER CRECE Y PAREER II)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ayuda económica para actuaciones de fomento de la eficiencia energética y las energías renovables. • Implementado por el gobierno nacional desde 2013 	<ul style="list-style-type: none"> • Impacto a largo a medio y largo plazo. • Contribuye a la sostenibilidad del sistema energético. 	<ul style="list-style-type: none"> • Grupo objetivo no orientado a hogares en situación de pobreza energética.
<p>Estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estrategia para mejorar la eficiencia energética del parque inmobiliario. • Implementado por el gobierno nacional desde 2014. 	<ul style="list-style-type: none"> • Impacto a largo a medio y largo plazo. • Contribuye a la sostenibilidad del sistema energético. • Detección de hogares con mayor vulnerabilidad energética. • Incluye medidas orientadas a hogares en situación de pobreza energética. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se trata de una estrategia que establece la hoja de ruta para mejorar descarbonizar el parque de viviendas, sin embargo, las medidas y ejes de acción propuestos deben materializarse mediante plazos de ejecución y duración.
<p>Planes estatales de vivienda</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ayuda económica para actuaciones de fomento de la eficiencia energética con especial atención a la envolvente térmica de la vivienda. • Implementado por el gobierno nacional desde 2013. 	<ul style="list-style-type: none"> • Impacto a largo a medio y largo plazo. • Contribuye a la sostenibilidad del sistema energético. • Grupo objetivo tiene en cuenta criterios de renta. 	<ul style="list-style-type: none"> • Grupo objetivo no orientado a hogares en situación de pobreza energética (salvo en apartados muy específicos).
<p>Fondo solidario de rehabilitación energética</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ayuda económica para actuaciones de mejora de la eficiencia energética en las viviendas en situación de vulnerabilidad energética. • Implementado por Fundación Naturgy desde 2018 	<ul style="list-style-type: none"> • Impacto a largo a corto, medio y largo plazo. • Contribuye a la sostenibilidad del sistema energético. • Grupo objetivo orientado en función de criterios de renta y socioeconómicos. • Soluciones de bajo coste. 	<ul style="list-style-type: none"> • La cantidad final de fondo se ve condicionada por las aportaciones de los donantes.
Conductual		
<p>Visibilidad del problema y provisión de información</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Existencia de múltiples organizaciones y entidades sociales activas en la sensibilización y generación de conciencia frente al fenómeno de la pobreza energética. • Proliferación en la última década de estudios académicos y divulgativos sobre la pobreza energética en España. 	<ul style="list-style-type: none"> • Inexistencia de una web que centralice toda la información y sirva de punto de acceso general.

Tabla 8.5 - Evaluación de las medidas implementadas en Francia.



Mecanismo y fuente	Fortalezas	Debilidades
Ingreso		
<p>Bono social eléctrico</p> <ul style="list-style-type: none"> Bono anual, canjeable en facturas de gas, electricidad, otros combustibles y pequeñas mejoras en el hogar. 	<ul style="list-style-type: none"> Ayuda inmediata al pago de facturas. Grupo objetivo definido en función de criterios de renta y sociodemográficos. Tramitación automática con declaración de la renta. Pequeño impacto a largo plazo mediante la financiación de pequeñas reparaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> No existen incentivos para el cambio de comportamiento energético. Impacto a largo plazo limitado. Falta de criterios climáticos y de vivienda en la definición del grupo objetivo. Requiere declaración de la renta.
<p>Fondos de Solidaridad para la Vivienda (FSL) para la ayuda del pago de las facturas de energía.</p> <ul style="list-style-type: none"> Ayuda de emergencia al pago de facturas. 	<ul style="list-style-type: none"> Ayuda inmediata al pago de facturas. Protección contra la desconexión. 	<ul style="list-style-type: none"> No existen incentivos al cambio de comportamiento energético. Tramitación no automática. Impacto a corto plazo.
<p>Ayudas financieras distribuidas por los municipios</p> <ul style="list-style-type: none"> Ayuda de emergencia al pago de facturas. 	<ul style="list-style-type: none"> Ayuda inmediata al pago de facturas. Detección de hogares con mayor vulnerabilidad energética. Protección contra la desconexión. 	<ul style="list-style-type: none"> No existen incentivos para el cambio de comportamiento energético. Tramitación no automática. Impacto a corto plazo.
Gasto		
<p>Programa vivir mejor</p> <ul style="list-style-type: none"> Subvenciones para financiar mejoras en la eficiencia energética del hogar. 	<ul style="list-style-type: none"> Impacto a corto a medio y largo plazo. Contribuye a la sostenibilidad del sistema energético. Grupo objetivo parcialmente orientado a hogares en situación de pobreza energética. Grupo objetivo tiene en cuenta criterios de renta. 	<ul style="list-style-type: none"> Tramitación no automática. Falta de criterios climáticos en la definición del grupo objetivo.
<p>Cité</p> <ul style="list-style-type: none"> Crédito fiscal para financiar mejoras en la eficiencia energética del hogar. 	<ul style="list-style-type: none"> Impacto a corto a medio y largo plazo. Contribuye a la sostenibilidad del sistema energético. 	<ul style="list-style-type: none"> Tramitación no automática. Política no dirigida contra la pobreza energética Crédito fiscal.
<p>MaPrimeRenov</p> <ul style="list-style-type: none"> Subvenciones para financiar mejoras en la eficiencia energética del hogar. 	<ul style="list-style-type: none"> Impacto a corto a medio y largo plazo. Contribuye a la sostenibilidad del sistema energético. Grupo objetivo orientado a hogares en situación de pobreza energética. Grupo objetivo tiene en cuenta criterios de renta. 	<ul style="list-style-type: none"> Tramitación no automática. Falta de criterios climáticos en la definición del grupo objetivo.
<p>Éco-prêt</p> <ul style="list-style-type: none"> Préstamos para financiar mejoras en la eficiencia energética del hogar. 	<ul style="list-style-type: none"> Impacto a corto a medio y largo plazo. Contribuye a la sostenibilidad del sistema energético. 	<ul style="list-style-type: none"> Tramitación no automática. Política no dirigida contra la pobreza energética. Préstamo.
<p>IVA 5,5%</p> <ul style="list-style-type: none"> IVA reducido en mejoras de eficiencia energética del hogar. 	<ul style="list-style-type: none"> Impacto a corto a medio y largo plazo. Contribuye a la sostenibilidad del sistema energético. Tramitación automática. 	<ul style="list-style-type: none"> Política no dirigida contra la pobreza energética.

Certificados de ahorro de energía

- Programa de certificados energéticos.

- Impacto a corto a medio y largo plazo.
- Contribuye a la sostenibilidad del sistema energético.
- Colaboración público-privada.
- Política parcialmente dirigida contra la pobreza energética.
- Grupo objetivo tiene en cuenta criterios de renta.

- Tramitación no automática.
- Falta de criterios climáticos en la definición del grupo objetivo.

Conductual**Auditorías**

- Financiación para la realización de auditorías energéticas del hogar.

- Orientación para mejorar las conductas.
- Impacto a corto a medio y largo plazo.
- Contribuye a la sostenibilidad del sistema energético.
- Política parcialmente dirigida contra la pobreza energética.
- Grupo objetivo tiene en cuenta criterios de renta.

- Tramitación no automática.
- Falta de criterios climáticos en la definición del grupo objetivo.

Fuente: Elaboración propia

Tabla 8.6 - Evaluación de las medidas implementadas en Portugal.



Mecanismo y fuente	Fortalezas	Debilidades
Ingreso		
<p>Tarifa social eléctrica</p> <ul style="list-style-type: none"> • Descuento directo sobre factura eléctrica. • Implementado por el gobierno nacional desde 2010. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ayuda inmediata al pago de facturas. • Tramitación automática.Grupo objetivo definido en función de criterios de renta y sociodemográficos. 	<ul style="list-style-type: none"> • No existen incentivos en el cambio de comportamiento energético. • Impacto a corto plazo. • Falta de criterios climáticos y de vivienda.
<p>Tarifa social de gas natural</p> <ul style="list-style-type: none"> • Descuento directo sobre la factura de gas natural. • Implementado por el gobierno nacional desde 2011. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ayuda inmediata al pago de facturas. • Tramitación automática.Grupo objetivo definido en función de criterios de renta, sociodemográficos y climáticos. 	<ul style="list-style-type: none"> • No existen incentivos en el cambio de comportamiento energético. • Impacto a corto plazo. • Falta de criterios climáticos y de vivienda.
Gasto		
<p>Fondo de Eficiencia Energética (FEE)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ayuda económica no reembolsable para actuaciones de fomento de la eficiencia energética en los edificios. • Implementado por el gobierno nacional desde 2010. 	<ul style="list-style-type: none"> • Impacto a largo a medio y largo plazo. • Contribuye a la sostenibilidad del sistema energético. 	<ul style="list-style-type: none"> • Grupo objetivo no orientado a hogares en situación de pobreza energética. • No cubre la totalidad de la inversión (cofinanciación 50-60% coste elegible).
<p>Programa para la rehabilitación urbana (IFRRU 2020)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Préstamos a tasas de interés reducido y garantías para mejorar la eficiencia energética del parque inmobiliario. • Implementado por el gobierno nacional desde 2018. 	<ul style="list-style-type: none"> • Impacto a largo a medio y largo plazo. • Contribuye a la sostenibilidad del sistema energético. • Grupo objetivo: edificios de igual o superior a 30 años o en mal estado de conservación, en zonas ubicadas dentro de las Áreas de Rehabilitación Urbana y edificios sociales. • Cobertura de la financiación hasta el 100% del valor de la inversión. 	<ul style="list-style-type: none"> • Grupo objetivo no orientado a hogares en situación de pobreza energética. • Tramitación múltiple: ayuntamiento, certificación energética inmueble (ADENE) y el banco
<p>Plan de promoción de la eficiencia en el consumo de energía eléctrica - Tangible</p> <ul style="list-style-type: none"> • Promover medidas que contemplen la instalación de equipos que mejoren la eficiencia del consumo de electricidad a través de acciones tomadas por terceros, como proveedores de energía, operadores de redes asociaciones de consumidores, empresariales, etc.). • Implementado por el regulador nacional (ERSE) desde 2007. 	<ul style="list-style-type: none"> • Impacto a largo a medio y largo plazo. • Contribuye a la sostenibilidad del sistema energético. • Mecanismo competitivo, solo se aprueban las mejoras iniciativas. • Fomento de la eficiencia energética a través de la cooperación de una amplia gama de agentes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Grupo objetivo no orientado a hogares en situación de pobreza energética (inexistencia de criterios de renta, climáticos y/o de vivienda). • Gran número de iniciativas queden fuera del programa. • Gran número de iniciativas queden fuera del programa.
Conductual		
<p>Plan de promoción de la eficiencia en el consumo de energía eléctrica - Intangible</p> <ul style="list-style-type: none"> • Promover medidas de información y difusión para mejorar el comportamiento energético a través de acciones tomadas por terceros, como proveedores de energía, operadores de redes asociaciones de consumidores, empresariales, etc.). 	<ul style="list-style-type: none"> • Incentivos en el cambio de comportamiento energético. • Grupo objetivo consumidores generales y vulnerables. • Mecanismo competitivo, solo se aprueban las mejoras iniciativas. • Fomento de la eficiencia energética a través de la cooperación de una amplia gama de agentes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Gran número de iniciativas queden fuera del programa.

Fuente: Elaboración propia

Tabla 8.7 - Evaluación de las medidas implementadas en Reino Unido.



Mecanismo y fuente	Fortalezas	Debilidades
Ingreso		
<p>Descuento de calefacción en el hogar</p> <ul style="list-style-type: none"> Ayuda al pago de facturas. 	<ul style="list-style-type: none"> Ayuda inmediata al pago de facturas. Protección contra la desconexión. Colaboración público - privada. Incluye criterios de renta y socioeconómicos en la definición del grupo objetivo. 	<ul style="list-style-type: none"> No existen incentivos para el cambio de comportamiento energético. Impacto a corto plazo. Tramitación no automática.
<p>Prestación de calefacción en invierno</p> <ul style="list-style-type: none"> Ayuda al pago de facturas. 	<ul style="list-style-type: none"> Ayuda inmediata al pago de facturas. Protección contra la desconexión. Tramitación generalmente automática. Incluye criterios socioeconómicos en la definición del grupo objetivo. 	<ul style="list-style-type: none"> No existen incentivos para el cambio de comportamiento energético. Impacto a corto plazo.
<p>Pago por clima frío</p> <ul style="list-style-type: none"> Ayuda de emergencia al pago de facturas. 	<ul style="list-style-type: none"> Ayuda inmediata al pago de facturas. Protección contra la desconexión. Tramitación automática. Incluye criterios de renta y climáticos en la definición del grupo objetivo. 	<ul style="list-style-type: none"> No existen incentivos para el cambio de comportamiento energético. Impacto a corto plazo. No incluye criterios de vivienda en la definición del grupo objetivo.
<p>Precio máximo de energía</p> <ul style="list-style-type: none"> El precio máximo de energía es una tarifa social establecida por el gobierno nacional en abril 2017 dirigida a los hogares vulnerables que realizan el pago de las facturas de los suministros energéticos en forma de prepago. 	<ul style="list-style-type: none"> Tarifa bonificada. Tramitación automática con contadores de prepago Incluye criterios de renta en la definición del grupo objetivo. 	<ul style="list-style-type: none"> No existen incentivos para el cambio de comportamiento energético. Impacto a corto plazo. Falta de criterios climáticos y de vivienda en la definición del grupo objetivo.
<p>Red de seguridad energética</p> <ul style="list-style-type: none"> Ayuda de emergencia al pago de facturas. 	<ul style="list-style-type: none"> Ayuda inmediata al pago de facturas. Protección contra la desconexión. Colaboración público-privada. 	<ul style="list-style-type: none"> No existen incentivos para el cambio de comportamiento energético. Tramitación no automática. Impacto a corto plazo.
Gasto		
<p>Obligaciones de las compañías energéticas</p> <ul style="list-style-type: none"> Ayudas para financiar mejoras en la eficiencia energética del hogar. 	<ul style="list-style-type: none"> Impacto a corto a medio y largo plazo. Contribuye a la sostenibilidad del sistema energético. Colaboración público-privada Política dirigida contra la pobreza energética Grupo objetivo tiene en cuenta criterios de renta, socioeconómicos y geográficos. 	<ul style="list-style-type: none"> Tramitación no automática. Falta de criterios climáticos en la definición del grupo objetivo.
<p>Esquema de extensión de red para pobres energéticos</p> <ul style="list-style-type: none"> Esta medida requiere que las empresas distribuidoras de gas natural conecten decenas de miles de hogares vulnerables y pobres en combustible a la red de gas. 	<ul style="list-style-type: none"> Impacto a corto a medio y largo plazo. Contribuye a la sostenibilidad del sistema energético. Grupo objetivo tiene en cuenta criterios de renta, socioeconómicos y geográficos. 	<ul style="list-style-type: none"> Tramitación no automática.
<p>Estándar mínimo de eficiencia</p> <ul style="list-style-type: none"> Esta medida prohíbe a los propietarios alquilar cualquier inmueble que no cumpla con un estándar mínimo de rendimiento energético. 	<ul style="list-style-type: none"> Impacto a corto a medio y largo plazo. Contribuye a la sostenibilidad del sistema energético. Grupo objetivo orientado a combatir la pobreza energética. 	<ul style="list-style-type: none"> Programa sin financiación de mejoras

<p>Hogares cálidos regionales</p> <ul style="list-style-type: none"> Principal programa galés contra la pobreza energética que incluye los esquemas Arbed y Nest para proporcionar fondos para mejoras en la eficiencia energética a hogares de bajos ingresos. 	<ul style="list-style-type: none"> Impacto a corto a medio y largo plazo. Contribuye a la sostenibilidad del sistema energético. Grupo objetivo orientado a hogares en situación de pobreza energética. Grupo objetivo tiene en cuenta criterios de renta y vivienda. 	<ul style="list-style-type: none"> No renovado a partir de 2019. Falta de criterios climáticos en la definición del grupo objetivo.
<p>Incentivo de calor renovable</p> <ul style="list-style-type: none"> El incentivo de calor renovable doméstico se introdujo en Gran Bretaña en abril de 2014 para alentar un cambio a los sistemas de calefacción renovables en el sector doméstico. 	<ul style="list-style-type: none"> Impacto a corto a medio y largo plazo. Contribuye a la sostenibilidad del sistema energético. 	<ul style="list-style-type: none"> Tramitación no automática. Política no dirigida contra la pobreza energética.
<p>Incentivo de calor renovable</p> <ul style="list-style-type: none"> Feed-in tariff aplicada al sector doméstico los hogares generan su propia electricidad renovable y reciben pagos de su proveedor de energía. 	<ul style="list-style-type: none"> Impacto a corto a medio y largo plazo. Contribuye a la sostenibilidad del sistema energético. 	<ul style="list-style-type: none"> Política no dirigida contra la pobreza energética.

Fuente: Elaboración propia

8.4 Una mirada hacia el futuro

Más allá de las medidas ya implementadas, es esencial analizar los distintos planes nacionales integrados de energía y clima 2021-2030 para abordar la problemática en el largo plazo. A nivel de la Unión Europea el mensaje al respecto es claro: “debe abordarse el riesgo de pobreza energética de los hogares que no pueden permitirse servicios energéticos esenciales para garantizar un nivel de vida básico”, así lo pone de manifiesto el Pacto Verde Europeo en su hoja de ruta para alcanzar una economía europea sostenible. Ahora bien, si se analiza en profundidad los distintos planes nacionales, las respuestas nacionales ante la problemática de la pobreza energética son diversas.



El Plan de Alemania aborda la pobreza energética a través de un enfoque integral de pobreza general. El plan nacional menciona, sin embargo, políticas y medidas

de apoyo financiero y para proteger a los consumidores, especialmente a los consumidores vulnerables. En materia de eficiencia energética se hace referencia a la verificación de ahorro de energía y a la organización de consumidores VZBV con el objetivo de informar a las personas sobre ahorro energético.



En España, el Plan integra la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética como la pieza angular para luchar contra el

fenómeno de la pobreza energética. Desde un enfoque integral y con la incorporación de medidas de actuación tanto a corto, como de medio y largo plazo, la Estrategia presenta la definición de pobreza energética, los indicadores oficiales de medición y los objetivos de reducción para 2025. El Plan resalta la necesidad que el mercado energético español esté centrado en los consumidores y su protección, en la implementación de ayudas no únicamente de carácter económicas sino también del impulso del autoconsumo y la eficiencia energética en edificios en hogares vulnerables.



El Plan francés de energía y clima define la lucha contra la pobreza energética como uno de los pilares fundamentales de la política

energética francesa durante las próximas décadas. Concretamente el Plan detalla el conjunto de políticas de ingreso y gasto actualmente implementadas, su futuro y los objetivos de dotación presupuestaria durante los próximos años. Particularmente, se hace hincapié en la relevancia de las medidas de gasto impulsadas en el marco del Plan de Rehabilitación Energética de los Edificios que establece el camino para alcanzar el objetivo de lograr un alto nivel de eficiencia y bajo consumo para todo el parque de viviendas en el año 2050.



En Portugal, el Plan menciona la necesidad de identificar la pobreza energética y aplicar una serie de medidas destinadas,

principalmente, a promover la eficiencia energética en los edificios y las comunidades de energía renovable ya que ambas medidas se posicionan como soluciones para reducir los costes energéticos y aliviar las cargas financieras de los hogares. Además, el Plan señala la elaboración de una estrategia nacional a largo plazo para combatir la pobreza energética, donde se pretende diagnosticar y caracterizar el problema, desarrollar indicadores de seguimiento, objetivos de reducción a escala nacional, regional y local, y presentar instrumentos concretos para alcanzar estos objetivos, así como formas de financiación.



En Reino Unido el borrador del Plan especifica que las competencias para abordar la pobreza energética son delegadas a los cuatro

gobiernos (Inglaterra, Gales, Escocia e Irlanda del Norte). Cada gobierno es el encargado de establecer su definición, indicadores de medición, objetivos de reducción e instrumentos de actuación. El programa más completo en el Plan se encuentra en Escocia. Asimismo, también se resalta la reciente publicación del borrador de la Estrategia de pobreza energética por parte del gobierno escocés.

Como se puede observar, para cumplir los objetivos energéticos y climáticos de la Unión Europea para 2030, la gran mayoría de los planes nacionales incorporan, con mayor o menor intensidad, elementos que permiten identificar la problemática de la pobreza energética y abordarla en sus hojas de ruta para el período comprendido entre 2021 y 2030.

9. Consideraciones finales

9.1. Reflexiones generales

9.2. Medidas de emergencia en tiempos de pandemia COVID-19

El camino emprendido por la Unión Europea para abordar la pobreza energética hace ya unos años no ha sido en absoluto sencillo. Desde la primera mención de esta problemática socioeconómica en el tercer paquete energético en 2009, pasando por el creciente reconocimiento e integración de la política de pobreza energética en las actividades de las instituciones de la Unión Europea, la creación del Observatorio Europeo de la Pobreza Energética para mejorar su seguimiento y comprensión hasta la reciente publicación de la Comisión Europea de la estrategia sobre una oleada de rehabilitación para mejorar la eficiencia energética de los edificios así como la recomendación para los Estados miembros sobre la lucha contra la pobreza energética. A pesar de los notables logros, quedan todavía importantes tareas pendientes por resolver.

A lo largo de este estudio, se han identificado y analizado de manera comparativa las principales iniciativas públicas, privadas y sociales implementadas en Alemania, España, Francia, Portugal y Reino Unido para abordar el problema de la pobreza energética. Con este análisis comparativo de casos se han encontrado nuevas evidencias de la situación de la pobreza energética en el contexto europeo que han permitido extraer una serie de recomendaciones necesarias para avanzar hacia la erradicación de esta problemática socioeconómica.

Este último capítulo está dividido en dos partes. La primera, se presentan las reflexiones generales obtenidas a partir del análisis realizado y que fundamentan el decálogo de recomendaciones con respecto al diseño e implementación de las actuaciones contra la pobreza energética. El decálogo de recomendaciones pretende ser un documento no únicamente de reflexión sino también de ejecución, pues en él se sugieren iniciativas para mejorar la situación actual. En una segunda parte, se analiza la reciente irrupción de la pandemia de Covid-19 en el contexto de la vulnerabilidad de los hogares y resume las principales medidas de emergencia adoptadas en los países que forman parte de este estudio.

9.1. Reflexiones generales

La primera consideración general que emana de este estudio es sobre la necesidad de homogeneizar criterios para cuantificar la pobreza energética. A pesar del significativo esfuerzo en mejorar la identificación y cuantificación de la pobreza energética, la medición es diferente en los distintos países y eso dificulta de manera significativa la comparativa de los resultados obtenidos a partir de las distintas soluciones aplicadas en cada uno de los Estados miembros. En este sentido, el avance que ha realizado el Observatorio Europeo de la Pobreza Energética por intentar homogeneizar y visibilizar la información como recurso público de fácil acceso es notable, pero no está exento de importantes limitaciones. La principal limitación es que los datos de los indicadores objetivos de gasto que permiten detectar la pobreza escondida y el gasto energético desproporcionado están muy desactualizados. Los últimos datos disponibles hacen referencia al 2015 debido a la baja frecuencia que tiene la actualización de las encuestas¹⁰⁶ de las que se extrae la información primaria para estos indicadores. Estas encuestas son realizadas por cada país y, posteriormente,

remitidas a Eurostat cada 5 años. A pesar de la reducida periodicidad en la actualización de datos, la principal carencia es que a nivel europeo no existen encuestas específicas para evaluar la pobreza energética, por consiguiente, variables de interés para examinar la vulnerabilidad de los hogares desde una óptica multidimensional como por ejemplo a través del tipo de electrodomésticos utilizados y su consumo, las medidas de eficiencia energética llevadas a cabo o si los hogares tienen acceso a algún tipo de subvención en materia energética no están disponibles. Sin lugar a duda se debe continuar trabajando para mejorar y ampliar la disponibilidad de datos sobre pobreza energética no únicamente a nivel de las administraciones públicas como Eurostat o los distintos Institutos Nacionales de Estadísticos, sino también a través de las propias empresas suministradoras de energía. Estas empresas disponen de gran cantidad de datos sobre sus clientes gracias a la instalación a gran escala de contadores digitales que podrían ser útiles para abordar la pobreza energética.

106 Encuestas de presupuestos familiares <https://ec.europa.eu/eurostat/web/microdata/household-budget-survey>

RECOMENDACIONES

1

Avanzar en la homogeneización de la definición y cuantificación de la pobreza energética.

Fomentar el acceso a una información armonizada, relevante, sistematizada y actualizada sobre el fenómeno de la pobreza energética.

Aprovechar el potencial que ofrece la tecnología de medición del consumo energético como base de información.

Por otra parte, si bien es cierto que a partir del análisis comparado de casos es posible identificar en algunos países la presencia de cierta preferencia declarada por la política de gasto, en particular, la de mejora de la eficiencia energética; las políticas de ingreso orientadas a mitigar el problema de la pobreza energética reciben cantidades sustancialmente más elevadas de financiación pública. Esto muy probablemente responde a dos grandes motivos. En primer lugar, que la asequibilidad representa una preocupación más amplia dentro del bienestar social y, por lo tanto, tiene un papel más relevante en la política pública de los países. Sin embargo, dependiendo del vínculo entre asequibilidad y bienestar social,

existen aproximaciones con un amplio abanico de opciones respecto a cómo los países buscan garantizar dicha asequibilidad. Desde el extremo del caso alemán donde el vínculo entre la energía y la política de bienestar social queda totalmente integrado; pasando por el caso británico y francés con políticas de ingreso con financiación pública resultado de motivaciones de bienestar social; hasta los casos de España y Portugal donde el bienestar social vinculado a las políticas de asequibilidad recae parcialmente en mecanismos financiados por las empresas del propio sector energético. En segundo lugar, tradicionalmente la estrategia para combatir la pobreza energética se ha caracterizado por tener un elevado impacto a corto plazo ya que el principal objetivo ha sido actuar de urgencia aliviando esta situación de manera puntual, motivo por el cual se han visto favorecidas las medidas de renta. Actualmente, se está replanteando el enfoque por uno que considere más las implicaciones de medio y largo plazo, incorporando adicionalmente consideraciones ambientales vinculadas a los retos y compromisos ambientales de lucha contra el cambio climático y al objetivo de descarbonizar Europa en 2050.

RECOMENDACIONES

2

Favorecer la implementación de medidas estructurales con repercusión a medio y largo plazo.

Incorporar consideraciones ambientales en las actuaciones vinculadas a las mejoras de eficiencia energética, aprovechamiento de energías renovables y cambios conductuales.

Una medida para mitigar la pobreza energética con una definición precisa del grupo objetivo al que se pretende llegar es más probable que logre su propósito final. A este respecto, el estudio permite concluir que, generalmente, las políticas de ingresos están más orientadas, desde su propia definición, hacia los hogares pobres energéticos que las medidas de gasto, que suelen ser más amplias e incluir a la población en su conjunto, no solo a los más vulnerables. Es interesante resaltar, sin embargo, que existen excepciones en ambas direcciones (apreciables en el caso español, pero también en otros países).

Así, mientras que una política de ingreso como es el bono social eléctrico español incluye en su grupo objetivo población que no es inequívocamente vulnerable (familias

numerosas), una medida de gasto, que surge de una iniciativa privada para aumentar la eficiencia energética como es el Fondo Solidario de Rehabilitación Energética de Fundación Naturgy, cuenta con un grupo objetivo bien definido y orientado en función de criterios de renta y socioeconómicos. De lo anterior se desprende la necesidad de caracterizar bien a los pobres energéticos, para ello serían necesario, además de encuestas homogeneizadas de organismos oficiales, obtener información de múltiples fuentes. Entre ellas, de las entidades sociales y profesionales de atención primaria, del acceso a datos de los contadores inteligentes para saber si se está haciendo un buen uso de la energía (si hay un consumo muy superior o inferior a lo esperado), así como el acceso a datos que permitan conocer el estado de las viviendas. Para ello, por un lado, se requieren alianzas entre organismos, entidades, empresas y agentes sociales, que se permita en última instancia homogeneizar la gestión de la información. Por otro lado, se precisa seguir avanzando con las tecnologías de la información y comunicación con el objetivo de disponer de información compartida por nodos de forma que se reserve el derecho al acceso a la misma y que cada entidad acceda a los contenidos que son relevante y tiene competencia para ello.

RECOMENDACIONES

3

Homogeneizar la gestión de la información con una mayor coordinación e interacción entre entidades públicas, privadas y sociales.

Potenciar el uso de herramientas de tecnología de información para favorecer la toma de decisiones en la detección de situaciones de pobreza energética.

Adicionalmente, en la mayoría de los casos estudiados los grandes programas públicos de eficiencia energética en los hogares no están dirigidos específicamente o especialmente a buscar mejoras en las condiciones de las viviendas de los pobres energéticos. Precisamente, tal y como se ha identificado en algunas estrategias contra la pobreza energética, sin lugar a duda uno de los principales elementos con mayor capacidad de mejora en el diseño de las políticas radica en orientar más los programas de gasto, tanto de eficiencia energética como de energía renovables, a la población vulnerable, impactando con efectos potencialmente mayores sobre la pobreza energética, no solo a corto plazo como las medidas de ingreso, sino a medio y largo plazo. La apuesta a futuro ha de ir claramente en esta dirección ya que no sólo permitirá dar respuesta al cumplimiento de compromisos ambientales sino también, desde una perspectiva más social, contribuirán a reducir la vulnerabilidad energética de los hogares.

RECOMENDACIONES

4

Fomentar el cumplimiento de estándares de máxima eficiencia energética y promover el autoconsumo y las comunidades energéticas en los edificios.

Evitar que las actuaciones de mejora de la eficiencia energética sean una carga económica más para los hogares vulnerables.

Establecer mecanismos de financiación viables adaptados a las circunstancias de los hogares vulnerables.

Mejorar los hábitos de consumo energético entre la población objetivo de las políticas.

La frecuencia y la intensidad de los fenómenos meteorológicos adversos como olas de frío y calor constituyen el escenario climático futuro. Todo ello indica la necesidad de inclusión de criterios climáticos tanto para la identificación de la población objetivo como para adecuar la magnitud de la actuación a los requerimientos reales del hogar vulnerable. Así, en los casos estudiados se han identificado dos mecanismos que permiten vincular los criterios climáticos y las necesidades energéticas, estos son la heterogeneidad regional y las condiciones de la vivienda. Según el tamaño de los países las diferencias climáticas entre unas regiones y otras pueden ser muy significativas y, por

consiguiente, las demandas de calefacción y refrigeración de la ciudadanía. Además, las condiciones de aislamiento de la vivienda pueden marcar significativas diferencias en las necesidades de intervención entre hogares con similares características, incluso dentro de una misma región y, por supuesto, entre diferentes regiones. Para intentar maximizar el alcance de las políticas es fundamental tener en cuenta estas diferencias, para lo cual se considera conveniente el uso de baremos climáticos que permitan identificar regiones o territorios con diferentes climatologías y, de forma análoga, el uso de certificados energéticos que permitan identificar la magnitud del problema a afrontar con las intervenciones.

RECOMENDACIONES

5

Incluir baremos climáticos entre los elementos de valoración de intensidad de la pobreza energética.

Implementar certificados energéticos para identificar la magnitud del problema.

La relación entre la heterogeneidad regional de la pobreza energética va más allá de las condiciones climáticas, los resultados de este estudio permiten resaltar la importancia que tiene la distribución espacial de la problemática para adaptar las políticas y acciones a dichas diferencias. En general, las políticas de ingreso suelen ser centralizadas, sin embargo, existen disparidades notables entre regiones, no sólo en términos climáticos, sino que también en relación con los niveles de renta y el tipo de vivienda, bien sea rural o urbana. Por lo tanto, se plantea necesario tratar de hacer el menor uso posible de intervenciones centralizadas o generalizadas a toda la población, sobre todo si están vinculadas a aspectos de alta heterogeneidad regional porque no se adaptan a la realidad regional o local, esto a fin de intentar implementar actuaciones tan cercanas como posibles a los problemas que enfrentan los hogares vulnerables.

RECOMENDACIONES

6

Minimizar el uso de actuaciones centralizadas o de corte generalista.

Las medidas deben ser lo más adecuadas posibles a la realidad socioeconómica y al tipo de vivienda de los hogares vulnerables.

El análisis comparado entre medidas y países ha permitido identificar que un elemento fundamental para intentar maximizar el alcance de las políticas es el mecanismo de acceso mediante el cual los hogares vulnerables pueden obtener la cobertura de las ayudas. Así, en general, es siempre preferible que las ayudas se concedan mediante mecanismos lo más automáticos y ágiles posibles. Sin embargo, esta agilidad en los procesos administrativos, que contrasta con lo observado en la mayoría de las medidas cuyo acceso está condicionado generalmente a una compleja solicitud explícita por la parte interesada, solo es posible cuando existe un intercambio fluido de información y colaboración entre diferentes entes administrativos, a fin de poder contrastar (de manera transparente para el beneficiario) el cumplimiento de los requisitos necesarios para la asignación.

RECOMENDACIONES

7

Reducir los procesos administrativos de solicitud complejos por aquellos de mayor simplicidad.

Mejorar la comunicación entre organismos públicos, privados y sociales para lograr un tratamiento homogenizado de la información.

Siempre es preferible que las ayudas se concedan mediante mecanismos lo más ágiles posible.

A modo de reflexión general sobre la cuantía y el origen de los fondos que dotan las políticas, se puede afirmar que dichos elementos están estrechamente relacionados con el enfoque de gobernanza de cada país en relación con la pobreza energética. Por ejemplo, en el caso francés se afronta la naturaleza pluridimensional del problema a través de una fuerte intervención estatal en el sector, altamente concentrado y, dónde el Estado dispone de elevados poderes de actuación como queda reflejado en las medidas puestas en funcionamiento. Esta situación puede explicar por qué Francia está más orientada a la implementación de políticas de arriba hacia abajo (*top-down*) a diferencia del Reino Unido que apuesta por un enfoque de mercado que fomenta una aproximación al problema más descentralizado de abajo hacia arriba (*bottom-up*).

RECOMENDACIONES

8

Independientemente de la aproximación (de arriba hacia abajo o de abajo hacia arriba) es vital que las medidas reconozcan la naturaleza pluridimensional de la problemática.

Fomentar la coordinación entre agentes privados, públicos y sociales, para que la relación sea fluida y transparente

Otro tema significativo es el origen público o privado de las iniciativas. El análisis comparado resalta que mientras en las medidas ingresos y gastos son los gobiernos los que suelen tener la iniciativa, en las medidas conductuales, aquellas que persiguen modificar la conducta de los consumidores a partir de la promoción de la conciencia y el acceso a la información relevante para apoyar la toma de decisiones, existe una mayor incidencia de iniciativas privadas y sociales. Las actuaciones conductuales están caracterizadas también por ser el tipo de medidas en las que el trabajo de los agentes sociales de proximidad tiene un papel más activo y, por lo tanto, su actividad tiene mucha más relevancia en estas medidas que en las de ingresos y gastos. Lo anterior responde principalmente a que las necesidades de recursos económicos son diferentes en cada tipología de medida. Mientras que las actuaciones de ingresos y gasto requieren de una dotación financiera de considerable magnitud para su puesta en marcha, las iniciativas conductuales tienden a compensar los recursos financieros con

recursos humanos con una mayor incidencia de estos últimos. Sería deseable, sin embargo, que las medidas de ingreso y gasto contaran con mayor participación de los agentes sociales de proximidad para conseguir, entre otros beneficios, una mayor precisión en el proceso de identificación de los hogares vulnerables. De forma análoga, dotar a las iniciativas conductuales de más recursos financieros permitiría fomentarlas y, con ello, incrementar su alcance y envergadura.

RECOMENDACIONES

9

Incrementar la participación de agentes sociales de proximidad en las medidas de ingreso y gasto.

Dotar a las iniciativas conductuales de más recursos financieros.

Finalmente, el estudio pone de manifiesto que la colaboración público-privada puede dar pie a políticas de gran calado que consiguen llegar a una proporción relevante de la sociedad. Con este tipo de actuaciones de colaboración público-privada es posible explotar las ventajas de acceder a los recursos públicos con el mayor conocimiento sobre el consumidor que tiene el sector privado por su proximidad y continua interacción.

RECOMENDACIONES

10

Fomentar la colaboración público-privada en programas contra la pobreza energética.





















9.2. Medidas de emergencia en tiempos de pandemia COVID-19

La irrupción de una pandemia como la Covid-19 ha tenido efectos de gran magnitud que, más allá de los efectos directos sobre la salud, influyen en múltiples ámbitos de la vida y de las dinámicas sociales que pueden finalmente también repercutir sobre la salud de la población, tal es el caso del efecto de esta pandemia sobre la pobreza energética. La Covid-19 puede afectar a los hogares vulnerables a través de dos vías, influyendo sobre la renta disponible y sobre el consumo energético de los hogares.

Por una parte, las necesidades energéticas de los consumidores residenciales están creciendo como consecuencia, del incremento de la demanda para usos convencionales del hogar, como cocinar, la calefacción, la refrigeración ambiental y el uso de aparatos electrodomésticos, entre otros y, por otro lado, de la demanda para nuevos usos relacionados con el confinamiento con un efecto puntual y con el teletrabajo que presumiblemente tendrá un efecto más permanente. Este incremento en el consumo viene asociado a un aumento del gasto y, consiguientemente, en unas facturas energéticas más elevadas, resultando especialmente perjudicados los hogares vulnerables (Mastropietro et al., 2020). A falta de políticas específicas para revertir o mitigar esta situación, este incremento de consumo tendrá como consecuencia predecible un incremento

Tabla 9.1.

Medidas de urgencia implementadas durante la pandemia para mitigar la pobreza energética por países.

Prohibición de desconexión	 ALEMANIA	 ESPAÑA	 FRANCIA	 PORTUGAL	 REINO UNIDO
Pagos personalizados	 ALEMANIA	 ESPAÑA	 FRANCIA	 PORTUGAL	 REINO UNIDO
Subsidios o descuentos	 ALEMANIA	 ESPAÑA	 FRANCIA	 PORTUGAL	 REINO UNIDO
Apoyo proveedores <i>off-grid</i>	 ALEMANIA	 ESPAÑA	 FRANCIA	 PORTUGAL	 REINO UNIDO

Fuente: Elaboración propia a partir de Hesselman, et al., (2020)

significativo de la pobreza energética en todos los territorios.

Por otra parte, muchas familias han perdido sus trabajos o han visto sus ingresos mermados como consecuencia de la contracción del mercado laboral. Dicha disminución de ingresos

se traduce, a falta de políticas específicas para hacerle frente, en que los hogares tengan mayores dificultades para afrontar sus gastos corrientes, entre ellos los gastos derivados del consumo energético, con el potencial efecto sobre la incidencia y magnitud de la pobreza energética en la población.

Con relación a las políticas que han surgido para dar respuesta a la incidencia que la COVID-19 tiene sobre la pobreza energética, Hesselman et al., (2020) presentan un mapa actualizado que recoge todas las medidas que se han puesto en marcha a nivel mundial para asegurar que los hogares puedan tener una provisión continua y asequible de energía. La Tabla 9.1 presenta un resumen de las medidas de urgencia implementadas durante la pandemia para mitigar la pobreza energética en los países analizados en este estudio.

Así, entre las medidas introducidas para paliar las consecuencias inmediatas de la pandemia sobre los hogares vulnerables destacan por su popularidad las prohibiciones de desconexión. Esta medida se ha puesto en marcha de forma muy similar en todos los países estudiados, con la salvedad de Alemania donde se requiere previamente de un acuerdo entre las empresas municipales, mientras que en el resto de los países es el gobierno nacional quien implementa la medida.

Otra medida extendida, aplicada en todos los países también menos en Alemania, consiste en modificaciones personalizadas en los pagos de las facturas energéticas. Estos permiten evitar el incremento de morosidad y el corte de suministro a partir de una mayor adaptación de las condiciones de pago del servicio a las posibilidades reales del consumidor. Estas medidas han sido aplicadas tanto a consumidores domésticos como a pequeñas y medianas empresas.

Adicionalmente, España, Francia y Portugal otorgaron o ampliaron subsidios o descuentos en las facturas energéticas. A modo de ejemplo, en España, el gobierno reformó el bono social eléctrico para ampliar la cobertura a afectados por la Covid-19. Se ha creado un nuevo supuesto para acceder a la condición de consumidor vulnerable y, con ello, ampliar la protección a aquellas personas afectadas por la pandemia provocada por el Covid-19, dándoles acceso al bono social eléctrico hasta el próximo 31 de julio de 2021. Finalmente, solo en España y Portugal se implementó la congelación de los precios de las bombonas de gas butano como medida adicional dirigida a consumidores no vinculados a servicios de red.

Finalmente es importante resaltar que, dada la naturaleza del problema según la cual la pandemia se puede caracterizar como un shock exógeno y de carácter temporal, todas las medidas implementadas para hacerle frente son de corto plazo, esencialmente actuando por la vía del ingreso. Por lo tanto, no es de esperarse que en el largo plazo se mantengan activas dichas medidas, a pesar de que posiblemente las consecuencias de la pandemia para los hogares vulnerables perduren en el tiempo.

En contraposición a las medidas de corto plazo implementadas hasta el momento, y en línea con los hitos del Pacto Verde Europeo, es fundamental la apuesta por soluciones de largo plazo a pesar de las actuales perturbaciones consecuencia de la pandemia sin precedentes de las economías europeas. El paquete de recuperación de la Unión Europea (*Next*

*Generation EU*¹⁰⁷) se presentó para orientar y construir una Europa más sostenible, fuerte y justa para la próxima generación. Los planes de recuperación de Europa deben guiarse por los principios de sostenibilidad medioambiental, solidaridad, cohesión y convergencia, con la determinación de no dejar atrás a ningún Estado miembro, región o individuo. El paquete de recuperación confirma el papel de la recientemente publicada oleada de rehabilitación para mejorar la eficiencia energética de los edificios¹⁰⁸ y la relevancia de considerar su impacto sobre la pobreza energética¹⁰⁹, como uno de los principales facilitadores de la recuperación verde.

En cualquier caso, sea cual sea la respuesta a las cuestiones que se esbozan y el grado de ambición de cada país, no hay duda de que la sociedad se enfrenta a un nuevo escenario mundial que precisa de certezas, de un marco claro que comprenda tanto objetivos y estrategias a medio y largo plazo como acciones a corto plazo que integren los esfuerzos de todos los agentes socioeconómicos.

107 *Repair and Prepare for the Next Generation*, 27 May 2020

108 *A Renovation Wave for Europe - greening our buildings, creating jobs, improving lives*. Bruselas, 14.10.2020, COM(2020) 662 final

109 *Commission recommendation of 14.10.2020*

Referencias

- Agencia de Transición Ecológica (2020). Réglementation pour des travaux de rénovation énergétique dans des logements existants. <https://www.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/guide-pratique-aides-financieres-renovation-habitat-2020.pdf>.
- Agencia Federal de Empleo (2019). Ausgaben für aktive und passive Leistungen im SGB II - Deutschland, West/Ost, Länder und Jobcenter (Jahreszahlen) - Dezember 2018. Tabla 1. <https://statistik.arbeitsagentur.de/>.
- Agencia Federal de Empleo (2020a). Arbeitslosenquoten, Deutschland und Regionen, Monats- und Jahreszahlen 2019, Tabla 2.1 Arbeitslosenquote bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen - Insgesamt. <https://statistik.arbeitsagentur.de/>.
- Agencia Federal de Empleo (2020b). Bedarfe, Zahlungen und Einkommen (Monatszahlen). Deutschland, West/Ost, Länder und Kreise. Dezember 2019. Tabla 2. Bedarfe und Zahlungsansprüche von Regelleistungsbedarfgemeinschaften (RL-BG). <https://statistik.arbeitsagentur.de/>.
- Agencia Federal de Redes (2020). Monitoringbericht 2019. https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Mediathek/Berichte/2019/Monitoringbericht_Energie2019.pdf?__blob=publicationFile&v=6.
- Asociación Alemana para el Bienestar Público y Privado (2019). Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Regulierung und Vermeidung von Stromschulden und Stromunterbrechungen in Haushalten der Grundsicherung und Sozialhilfe. https://www.deutscher-verein.de/de/uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2019/dv-09-19_stromschulden.pdf.
- Boardman, B. (1991). *Fuel Poverty: from cold homes to affordable warm*. Belhaven Press, London.
- Bouzarovski, S., Thomson, H. (2020). Transforming energy poverty policies in the European Union: second annual report of the European Union Energy Poverty Observatory.
- CDU, CSU und SPD (2018). Ein neuer Aufbruch für Europa Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 19. Legislaturperiode. <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1>.
- Centro de asesoramiento al consumidor de Renania del Norte-Westfalia (2018). zwanzig17. <https://www.verbraucherzentrale.nrw/sites/default/files/2018-05/Jahresbericht%202017%20Verbraucherzentrale%20NRW.pdf> [09.07.2020].
- Centro de Investigación de Energía Solar e Hidrógeno (2019). Evaluierung der inländischen KfW-Programme zur Förderung Erneuerbarer Energien in den Jahren 2017 und 2018. <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-alle-Evaluationen/Eneuerbare-Energien-Evaluation-2017-und-2018.pdf>.
- Comercializador de energía Wuppertaler Stadtwerke (2014). Meine Stadt. Meine Stadtwerke. 08/2014. http://www.wsw-wuppertal.de/unternehmen/news/08_2014.html.
- Cuentas nacionales de los estados federales (2020a). Arbeitnehmerentgelt, Bruttolöhne und -gehälter in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland 1991 bis 2019. Reihe 1. Länderergebnisse Band 2. Tabla 6. Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer (Inland) - 6.1 Insgesamt (A-T). <https://www.statistik-bw.de/VGRdL/> [11.06.2020].
- Cuentas nacionales de los estados federales (2020b). Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland 1991 bis 2019. Reihe 1. Länderergebnisse Band 1. Tabla 1.1 Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen. <https://www.statistik-bw.de/VGRdL/> [11.06.2020].
- Cuentas nacionales de los estados federales (2020c). Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland 1991 bis 2019. Reihe 1. Länderergebnisse Band 1. Tabla 3.3 Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen je Einwohner. <https://www.statistik-bw.de/VGRdL/>.
- Costa-Campi, M. T., Jové-Llopis, E., Trujillo-Baute, E. (2019). *La pobreza energética en España: aproximación alternativa desde una perspectiva de ingresos*. Fundación Naturgy. ISBN: 978-84-09-05836-5.
- Costa-Campi, M. T., Jové-Llopis, E., Trujillo-Baute, E. (2020). Energy poverty in Spain: an income approach analysis. *Energy Sources, Part B: Economics, Planning and Policy*, 14(7–9): 327–340. <https://doi.org/10.1080/15567249.2019.1710624>
- Department for Business, Energy and Industrial Strategy (2019). The future for small-scale lowcarbon generation. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/882404/annual-fuel-poverty-statistics-report-2020-2018-data.pdf.

- Department for Business, Energy and Industrial Strategy (2020). Annual Fuel Poverty Statistics in England 2020 (2018 data). https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/882404/annual-fuel-poverty-statistics-report-2020-2018-data.pdf.
- Directiva (UE) 2009/72/CE del Parlamento Europea y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=celex%3A32009L0072>.
- Directiva (UE) 2009/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX%3A32009L0073>.
- Directiva (UE) 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32012L0027>.
- Directiva (UE) 2018/844 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2010/31/UE relativa a la eficiencia energética de los edificios y la Directiva 2012/27/UE relativa a la eficiencia energética. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32018L0844>.
- Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX%3A32018L2001>.
- Directiva (UE) 2018/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE relativa a la eficiencia energética. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32018L2002>.
- Directiva (UE) 2019/944 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L0944&from=ES>.
- Dobbins, A., Fuso Nerini, F., Deane, P., Pye, S. (2019). Strengthening the EU response to energy poverty. *Nature Energy*, 2019, 4: 2–5.
- European Fuel Poverty and Energy Efficiency Project (2009). https://ec.europa.eu/energy/intelligent/projects/sites/iee-projects/files/projects/documents/epee_european_fuel_poverty_and_energy_efficiency_en.pdf.
- Green Deal (COM/2019/640 final) Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0640&from=ES>.
- Gouveia, J. P., Seixas, J., Palma, P., Simões, S.G. (2018). *LIGAR – Eficiência Energética para Todos! Mapeamento da Pobreza Energética em Portugal*. Relatório final, junho, Lisboa. <http://bit.do/eM4k8>.
- Grevisse, F., Brynart, M. (2011). Energy poverty in Europe: Towards a more global understanding. *European Council for an Energy Efficient Economy*, 71: 537–549.
- Heindl, P. (2014). Measuring Fuel Poverty: General Considerations and Application to German Household Data. SOEPpapers on Multidisciplinary Panel Data Research, 632. https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.438766.de/diw_sp0632.pdf.
- Heindl, P., Liessem, V. (2017). Ursachen von Stromsperrern in Privathaushalten: Empirische Ergebnisse aus der Allgemeinen Sozialberatung. ZEW Discussion Paper No. 17-061. <https://madoc.bib.uni-mannheim.de/43811/1/dp17061.pdf>.
- Heindl, P., Löschel, A. (2016). Analyse der Unterbrechungen der Stromversorgung nach §19 Abs. 2 StromGVV. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie. <ftp.zew.de/pub/zew-docs/gutachten/AnalyseUnterbrechungenStromversorgung2016.pdf>.
- Hesselman, M., Varo, A., Guyet, R., Thomson, H. (2020). Mapping COVID-19 Emergency Measures on Household Energy Services. <http://www.engager-energy.net/covid19/>
- Hills, J. (2012). Getting the Measure of Fuel Poverty: Final Report of the Fuel Poverty Review. CASE report, 72, London School of Economics and Political Science: London. <https://eprints.lse.ac.uk/43153/1/CASereport72%28lsero%29.pdf>.
- IWU / Fraunhofer IFAM (2018). Monitoring der KfW-Programme „Energieeffizient Sanieren“ und Energieeffizient Bauen“ 2017. <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-alle-Evaluationen/Monitoring-der-KfW-Programme-EBS-2017.pdf>.
- Legendre, B., Ricci, O. (2015). Measuring fuel poverty in France: Which households are the most fuel vulnerable? *Energy Economics*, 49: 620–628. <https://doi.org/10.1016/j.eneco.2015.01.022>

- Legislation: Fuel Poverty (Targets, Definition and Strategy) Act 2019
<http://www.legislation.gov.uk/asp/2019/10>.
- Ley de Pobreza Energética (Objetivos, Definiciones y Estrategia) de 2019 (Escocia). <https://beta.parliament.scot/bills/fuel-poverty-scotland-bill>.
- Ley nº56-1223 de 3 diciembre 1956 Suspensión de desalojos hasta el 1 de enero de 1959. <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000691962/>.
- Ley 90-449 de 31 de marzo de 1990 relativa a la implementación del derecho a la vivienda. <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000159413/>.
- Ley 2004-809 de 13 de agosto de 2004 sobre libertades y las responsabilidades locales. <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000804607/>.
- Ley 2010-788 de 12 de julio de 2010 relativa al compromiso nacional con el medio ambiente. <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000022470434/2020-10-20/>.
- Ley 2015-992 de 17 de agosto de 2015 sobre transición energética para el crecimiento verde (1). <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000031044385/2020-10-20/>.
- Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-9725>.
- Löschel, A., Erdmann, G., Staiß, F., Ziesing, H.J. (2014). Stellungnahme zum zweiten Monitoring-Bericht der Bundesregierung für das Berichtsjahr 2012. https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/M-O/monitoringbericht-energie-der-zukunft-stellungnahme.pdf?__blob=publicationFile&v=3.
- Mastropietro, P., Rodilla, P., Battle, C. (2020). Emergency measures to protect energy consumers during the Covid-19 pandemic: a global review and critical analysis. *Energy Research & Social Science*, 68 (101678): 1-6.
- Ministerio de Fomento (2014). Estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España. https://www.mitma.gob.es/recursos_mfom/pdf/39711141-E3BB-49C4-A759-4F5C6B987766/130069/2014_article4_es_spain.pdf.
- Ministerio de Transición Ecológica y Solidaria (2019). CGDD-modèle Prometheus 2019.
- Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (2020). ERESEE 2020: actualización 2020 de la estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España. https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/es_ltrs_2020.pdf.
- Ministerio Federal de Economía y Energía (2020). Integrierter Nationaler Energie- und Klimaplan. https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/I/integrierter-nationaler-energie-klimaplan.pdf?__blob=publicationFile&v=6.
- Ministerio Federal de Economía y Energía (2019). Entwurf des integrierten nationalen Energie- und Klimaplan. https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/E/entwurf-des-integrierten-nationalen-energie-und-klimaplan.pdf?__blob=publicationFile&v=12.
- Ministerio Federal de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza y Seguridad Nuclear (2020). Stromspar-Check Kommunal. Einkommenschwache Haushalte leisten einen Beitrag zum Klimaschutz. <https://www.klimaschutz.de/projekt/stromspar-check-kommunal>.
- Ministerio para la Transición Ecológica (2018). Estrategia Nacional Contra la Pobreza Energética 2019-2024. https://www.miteco.gob.es/es/ministerio/planes-estrategias/estrategia-pobreza-energetica/estrategianacionalcontrapobrezaenergetica_tcm30-502982.pdf
- Ministerio para la Transición Ecológica (2020). Actualización de Indicadores de la Estrategia Nacional Contra la Pobreza Energética. https://www.miteco.gob.es/es/ministerio/planes-estrategias/estrategia-pobreza-energetica/actualizaciondeindicadorespobrezaenergetica2019_tcm30-502983.pdf.
- Münch, T., Hauprich, K. (2015). Lastbegrenzung statt Sperre. Pilotprojekt zur Bekämpfung von Energiearmut im Stadtteil Köln-Meschenich (Kölnberg). Empirische Untersuchung zum Phänomen der Energiearmut in Kooperation mit der RheinEnergie Köln. <https://soz-kult.hs-duesseldorf.de/forschung/forschungsaktivitaeten/einrichtungen/wohlfahrtsverbaende/Documents/Abschlussbericht%20Energiearmut.pdf>.
- Naciones Unidas (2015). Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2015. http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2015/Spanish_2015.pdf.

Observatorio Nacional de Precariedad Energética (2019) Suivi annuel de la précarité énergétique: un nouvel enjeu pour l'ONPE. https://onpe.org/sites/default/files/suivi-annuel-de_la-precarite-energetique.pdf

Observatorio Nacional de Precariedad Energética (2020). Tableau de bord de la précarité énergétique. https://onpe.org/sites/default/files/onpe_tableau_de_bord_v10.pdf

Oficinas de estadística federales y estatales (2019a). Einwohner 1991 bis 2018. [https://www.statistik-bw.de/VGRdL/tbls/tab.jsp?rev=RV2014&tbl=tab20&lang=de-DE \[20.07.2020\]](https://www.statistik-bw.de/VGRdL/tbls/tab.jsp?rev=RV2014&tbl=tab20&lang=de-DE [20.07.2020]).

Oficinas de estadística federales y estatales (2019b). Sozialberichterstattung der amtlichen Statistik. <https://www.statistikportal.de/de/sbe>.

Oficina Federal de Economía y Control de Exportaciones (2019). Jahresbericht 2018. https://www.bafa.de/SharedDocs/Downloads/DE/Bundesamt/jahresbericht_2018.html?nn=8062084.

Primc, K., Slabe-Erker, R., Majcen, B. (2019). Constructing energy poverty profiles for an effective energy policy. *Energy Policy*, 128: 727–734. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2019.01.059>

Pye, S., Dobbins, A., Baffert, C., Brajković, J., Grgurev, I., Miglio, R., Deane, P. (2015). Energy Poverty and Vulnerable Consumers in the Energy Sector Across the EU: Analysis of Policies and Measures. INSIGHT-E Programme, Policy Report, European Commission. https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/INSIGHT_E_Energy%20Poverty%20-%20Main%20Report_FINAL.pdf.

Rademaekers, K., Yearwood, J., Ferreira, A., Pye, S., Hamilton, I., Agnolucci, P., Anisimova, N. (2016). Selecting indicators to measure energy poverty. Trinomics: Rotterdam, The Netherlands.

Real Decreto-ley 6/2009, de 30 de abril, por el que se adoptan determinadas medidas en el sector energético y se aprueba el bono social. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2009-7581>.

Real Decreto-ley 14/2010, de 23 de diciembre, por el que se establecen medidas urgentes para la corrección del déficit tarifario del sector eléctrico. [https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2010-19757#:~:text=Real%20Decreto%2Dley%2014%2F2010,Publicado%20en%3A&text=312%2C%20de%2024%20de%20diciembre,a%20106394%20\(9%20p%3C%A1gs.%20\)](https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2010-19757#:~:text=Real%20Decreto%2Dley%2014%2F2010,Publicado%20en%3A&text=312%2C%20de%2024%20de%20diciembre,a%20106394%20(9%20p%3C%A1gs.%20)).

Real Decreto-ley 7/2016, de 23 de diciembre, por el que se regula el mecanismo de financiación del coste del bono social y otras medidas de protección al consumidor vulnerable de energía eléctrica. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2016-12267>.

Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, por el que se regula la figura del consumidor vulnerable, el bono social y otras medidas de protección para los consumidores domésticos de energía eléctrica. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2017-11505>.

Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2018-13593>.

Real Decreto 216/2014, de 28 de marzo, por el que se establece la metodología de cálculo de los precios voluntarios para el pequeño consumidor de energía eléctrica y su régimen jurídico de contratación. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2014-3376>

Recalde, M., Peralta, A., Oliveras, L., Tirado-Herrero, S., Borrell, C., Palència, L., Gotsens, M., Artazcoz, L. y Marí-Dell'Olmo, M. (2019). Structural energy poverty vulnerability and excess winter mortality in the European Union: Exploring the association between structural determinants and health. *Energy Policy*, 133, 110869.

Reglamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1999&from=es>.

Regulador nacional de Reino Unido (Office of Gas and Electricity Markets – Ofgem) (2016). Fuel Poor Network Extension Scheme. https://www.ofgem.gov.uk/sites/default/files/docs/2015/09/486_fuel_poor_networks_extension_scheme_factsheet_v3.pdf.

Saarbrücker Zeitung (2018). Modellprojekt aus dem Saarland macht Schule – Tausende Stromsperrungen vermieden. https://www.saarbruecker-zeitung.de/saarland/tausende-stromsperrungen-vermieden_aid-7620943.

Schlomann, B., Reuter, M., Eichhammer, W., Ziesing, H.J. (2016). Methoden- und Indikatorenentwicklung für Kenndaten zum Klimaschutz im Energiebereich. *Climate Change* 12/2016. https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/climate_change_12_2016_

- methoden_und_indikatorenentwicklung_fuer_kenndaten_zum_klimaschutz.pdf.
- Schöllgen, C., Kosbab, S. (2016). Energiesperren vermeiden, Energiearmut lindern – Erfahrungen aus Nordrhein-Westfalen. 475-489. In: Großmann, K., Schaffrin, A., Smigiel, C. (Ed.): Energie und soziale Ungleichheit – Zur gesellschaftlichen Dimension der Energiewende in Deutschland und Europa. <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2F978-3-658-11723-8.pdf>.
- Sovacool, B., Heffron, R., McCauley, D., Goldthau, A. (2016). Energy decisions reframed as justice and ethical concerns. *Nature Energy*, 1, 16024.
- Spiegel Online (2018). Deutschland lehnt Messungen zu Energiearmut ab. <https://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/strom-deutschland-blockiert-messung-von-energiearmut-in-eu-energieunion-a-1209705.html>.
- Stadt Nürnberg (2009). ESP – EnergieSparProjekt. <https://www.nuernberg.de/imperia/md/sozialamt/dokumente/allgemein/energiesparprojekt.pdf>.
- Statistics for Wales (2019). Fuel poverty estimates for Wales, 2018: revised. <https://gov.wales/sites/default/files/statistics-and-research/2019-12/fuel-poverty-estimates-wales-2018.pdf>.
- Statistics for Wales (2020). Welsh Housing Conditions Survey (WHCS) 2017-18: Local area Fuel Poverty estimates modelling and results summary. <https://gov.wales/sites/default/files/statistics-and-research/2020-03/welsh-housing-conditions-survey-whcs-2017-18-local-area-fuel-poverty-estimates-modelling-and-results-summary-071.pdf>
- Stromspar-Check (2019). Bundesumweltministerin Svenja Schulze startet Stromspar-Check Aktiv. Comunicado de prensa, 25.03.2019. <https://www.stromspar-check.de/presse/pressemitteilungen/datum/2019/03/25/bundesumweltministerin-svenja-schulze-startet-stromspar-check-aktiv.html>.
- Thomson, H., Bouzarovski, S. (2019) Addressing Energy Poverty in the European Union: European State of Play and Action, EU Energy Poverty Observatory (EPOV): Brussels, Belgium. https://www.energypoverty.eu/sites/default/files/downloads/observatory-documents/19-06/paneureport2018_updated2019.pdf.
- Thomson, H., Snell, C., Bouzarovski, S. (2017). Health, well-being and energy poverty in Europe: A comparative study of 32 European countries. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 14(6): 584.
- Thomson, H., Snell, C., Liddell, C. Fuel poverty in the European Union: A concept in need of definition. *People Place Policy* 2016, 10, 5–24.
- UK Parliament (2019). Question for Department for Business, Energy and Industrial Strategy UIN HL17253. <https://www.parliament.uk/written-questions-answers-statements/written-question/lords/2019-07-17/HL17253>

Anexo I.
Indicadores macroeconómicos
Alemania

A continuación, se presentan una serie de indicadores macroeconómicos y de pobreza que reflejan las notables diferencias regionales. Desde una perspectiva macroeconómica, en 2019, Hamburgo se posicionó como el estado federal con mayor PIB per cápita (66.879 euros) y mayores sueldos y salarios por empleado (43.664 euros). En contraposición, se encontró el estado de Sajonia-Anhalt que registró la peor situación con un PIB per cápita de tan solo 28.880 euros. Si se tiene en cuenta la tasa de desempleo entre estados federales la heterogeneidad no se reduce, al contrario, Bremen mostró una tasa de paro de alrededor

del 10% mientras que la tasa de Baviera no llegó al 3% (dos puntos porcentuales por debajo de la media de Alemania). Baviera y Bremen también son los estados federales que presentan tasas de riesgo de pobreza más extremas (11,7% y 22,7% de la población respectivamente). Sin duda, la medida de desigualdad en los ingresos, calculada a través del coeficiente de Gini, corrobora de nuevo las significativas diferencias regionales. En Hamburgo, el estado con los sueldos y salarios más altos por persona empleada, la desigualdad es mayor (coeficiente de Gini de 0,32), y es más bajo en los estados de Turingia y Sajonia (coeficiente de Gini de 0,25).

Tabla A1.1.

Indicadores macroeconómicos Alemania.

Estado federal	Producto Interno Bruto (PIB) (millones de euros)			PIB per cápita (euros)	Sueldos y salarios por empleado (euros)
	2009	2014	2019	2019	2019
Baden-Wurtemberg	353.463	442.683	524.325	47.290	40.212
Baviera	428.198	534.066	632.897	48.323	39.726
Berlín	99.192	118.519	153.291	41.967	38.480
Brandemburgo	53.377	63.742	74.330	29.541	31.903
Bremen	24.897	29.798	33.623	49.215	38.715
Hamburgo	91.129	103.431	123.270	66.879	43.664
Hesse	219.381	253.765	294.477	46.923	41.422
Mecklemburgo-Pomerania Occidental	33.583	39.407	46.567	28.940	30.293
Baja Sajonia	212.367	259.058	307.036	38.423	34.038
Renania del Norte-Westfalia	539.918	617.470	711.419	39.678	36.202
Renania-Palatinado	106.163	127.528	145.003	35.457	34.089
Sarre	28.517	33.254	36.253	36.684	33.688
Sajonia	90.848	109.328	128.097	31.453	31.960
Sajonia-Anhalt	48.316	56.318	63.545	28.880	30.739
Schleswig-Holstein	71.275	82.868	97.762	33.712	31.795
Turingia	45.106	56.197	63.866	29.883	30.912
Alemania	2.445.730	2.927.430	3.435.760	41.358	37.015

Fuente: Cuentas nacionales de los estados federales (2020a, 2020b, 2020c)

Tabla A1.2.

Indicadores de pobreza (2018).

	Tasa de desempleo	Tasa de desempleo de larga duración	Beneficiarios seguro básico para solicitantes empleo	Beneficiarios seguro básico de pensiones	Tasa de riesgo de pobreza	Coefficiente de Gini
Estado federal	% población activa	% sobre parados	% población que puede acogerse		% población	
Baden-Wurtemberg	3,2	0,8	4,9	2,5	11,9	0,29
Baviera	2,8	0,7	3,9	2,8	11,7	0,29
Berlín	7,8	2,6	17,0	6,5	18,2	0,30
Brandemburgo	5,8	2,2	9,1	1,4	15,2	0,26
Bremen	9,9	1,6	18,1	6,7	22,7	0,31
Hamburgo	6,1	1,9	12,0	8,1	15,3	0,32
Hesse	4,4	1,1	8,2	4,0	15,8	0,31
Mecklemburgo-Pomerania Occidental	7,1	2,2	10,8	1,6	20,9	0,26
Baja Sajonia	5,0	1,4	8,8	3,2	15,9	0,28
Renania del Norte-Westfalia	6,5	1,7	11,3	4,3	18,1	0,30
Renania-Palatinado	4,3	1,0	6,8	2,8	15,4	0,29
Sarre	6,2	1,8	10,9	3,8	16,0	0,28
Sajonia	5,5	2,1	9,0	1,1	16,6	0,25
Sajonia-Anhalt	7,1	3,0	12,4	1,3	19,5	0,26
Schleswig-Holstein	5,1	1,1	9,5	3,3	15,3	0,29
Turingia	5,3	2,0	8,2	1,0	16,4	0,25
Alemania	5,0	1,4	8,6	3,2	15,5	0,29

Nota: La tasa de desempleo hace referencia a 2019. La tasa de riesgo de pobreza proporciona la fracción de personas cuyo ingreso equivalente es inferior al 60% de la mediana del ingreso equivalente de la población. El coeficiente de Gini de ingresos equivalente mide la desigualdad en los ingresos dentro de un territorio, el coeficiente es un número entre 0 y 1, donde 0 indica que el ingreso se distribuye uniformemente, es decir, todos tienen los mismos ingresos, mientras que el valor 1, indica la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y los demás ninguno).

Fuente: Agencia Federal de Empleo alemana (2020a), Oficinas de estadística federales y estatales (2019b)

Autoras

María Teresa Costa-Campi

Catedrática de Economía de la Universidad de Barcelona. Directora de la Cátedra de Sostenibilidad Energética e investigadora del Instituto de Economía de Barcelona. Ex presidenta de la Comisión Nacional de la Energía (CNE) y Ex presidenta de la Asociación de Reguladores Iberoamericanos de la Energía (ARIAE). Ha desarrollado una importante tarea como investigadora en política industrial y energética, factores de localización empresarial y desarrollo económico, aspectos que le han hecho destacar como experta en estas materias. Ha participado en más de 100 libros y capítulos de ámbito científico nacional e internacional y publicado más de 75 artículos en revistas académicas internacionales de alto impacto. En febrero de 2019 recibió el Premio Energía y Sociedad como reconocimiento a su extensa y dilatada trayectoria profesional y a su contribución al sector energético.

Elisenda Jové-Llopis

Dra. en Economía por la Universitat Rovira i Virgili. Investigadora de la Cátedra de Sostenibilidad Energética y profesora asociada de la Universidad de Barcelona. Sus principales líneas de investigación se enmarcan en el ámbito de la economía de la innovación, la eco-innovación y la sostenibilidad ambiental y energética. Sus contribuciones académicas han sido publicadas en revistas internacionales de alto impacto y ha recibido distintos premios como joven investigadora (Premio IND+I Science en la categoría Industria verde para el crecimiento sostenible, Premio al mejor trabajo en innovación WIPE y el Premio Extraordinario de Doctorado 2018-19).

Elisa Trujillo-Baute

Dra. en Economía por la Universidad de Barcelona. Investigadora senior de la Cátedra de Sostenibilidad Energética y profesora postdoctoral de la Universidad de Lleida. Ha participado en numerosos proyectos competitivos de investigación nacionales e internacionales desarrollados dentro del ámbito de economía de la energía, orientados a la evaluación de políticas públicas y regulación sectorial en el contexto de países europeos. Cuenta con más de 20 artículos académicos publicados en revistas científicas de primer nivel internacional, en los cuales se resumen los principales resultados de sus investigaciones.



www.fundacionnaturgy.org